

## Tecnologias da informação, mudança e administração pública

*Information Technology, changes and public administration*

por [Alex Moreira](#) e [Luiz Cláudio Gomes Maia](#)

-

**Resumo:** Esse artigo apresenta uma reflexão sobre as rupturas sócio-institucionais geradas pela utilização das tecnologias da informação, assim como seu papel no desenvolvimento de uma cidadania participativa, de controle social das organizações públicas e sua conseqüente importância no apoio à gestão governamental. Conclui-se que um número cada vez maior de cidadãos realize a crítica da gerência dos sistemas de informações voltados para a administração pública sob os quais sofre influência, participando da definição de metas e objetivos e agregando-lhes valor por sua participação e conhecimento da realidade.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática da Informação Pública; Administração Pública; Tecnologias da Informação.

**Abstract:** This article presents a reflection on the socio-institutional breakdowns generated by the use of information technology. Its role in the development of a participative citizenship, social control of public organizations and their consequent importance in supporting governance. We conclude that an increasing number of citizens perform critical management information systems focused on public administration under which is influenced by participating in the definition of goals and objectives and adding value to them for their participation and knowledge of reality.

**Keywords:** Democratic management of public information; Public administration; Information Technology.

### Introdução

As rápidas transformações do ambiente global têm produzido mudanças tão intensas em nossa sociedade, que as mesmas às vezes assumem caráter revolucionário. [Kliksberg](#) (1997) enfatiza a importância desse fenômeno, que só encontra paralelo em poucos momentos da história do homem. Muito se tem escrito a respeito dessas rupturas, [Castells](#) (1999), [Negroponte](#) (1995) e [Meirelles](#) (1994), são alguns dos autores que têm estudado e diagnosticado essas mudanças em nossa sociedade, assim como os desdobramentos desse fenômeno para a administração moderna. Segundo esses autores, a evolução científica e a tecnologia digital têm exercido o papel de agentes do processo de transformação e consolidação de uma sociedade industrial em uma sociedade da informação.

Economicamente, vive-se a interdependência (*ou seria dependência?*) global com a internacionalização da economia. As forças políticas de desregulamentação, regulamentação, déficit público, privatização já são garantia de um ambiente turbulento. Desemprego, distribuição de renda deficiente, pobreza crescente e insatisfação da sociedade com a atuação do Estado como gestor também têm se tornado fator evidente. Complementarmente, diz Edson [Dytz](#): “*Vive a sociedade uma quadra difícil, porque o progresso tecnológico a está violentando. A velocidade de transformação imposta pela tecnologia já não é conformada aos padrões sociais atuais que vêm se alterando...*”

“*A revolução tecnológica tem lançado nações e indivíduos em um torvelinho de incertezas e dúvidas que torna difícil a visualização do dia de amanhã e problemático o planejamento até em médio prazo... Ante um quadro cada vez mais complexo e exigente, tem surgido o casuísmo, o apagar de incêndios, a desorganização generalizada e o sonhar com uma nova sociedade ordenada, generosa e participativa*” ([Dytz](#), 1987:12). A citação acima vem corroborar o pensamento de [Kliksberg](#) (1997), principalmente no que tange à constatação de um aumento significativo da complexidade e incerteza em nosso tempo. Portanto, não se há de admirar quando esse autor cita Prigoline, [Kliksberg](#) (1997), no estabelecimento de que nas estruturas naturais e sociais existe uma tendência natural para mudança, e que essas têm facilidade em serem invadidas e influenciadas por fatores externos.

Em consequência, o setor público, que é um dos espelhos das estruturas sociais, vem sofrendo um processo de modificação para se adequar ao novo contexto. O Estado precisa manter-se funcionando continuamente, segundo os desejos da sociedade que o criou e o mantém, esse é o seu mote. Participação democrática, horizontalização das relações, transparência, agilidade, eficiência e eficácia são parâmetros que se impõem a esse Estado na realidade contemporânea de globalização, descentralização e de inovações tecnológicas. A dinâmica intensa pela qual o mundo se submete a modificações diversas – sócio-econômicas, culturais e tecnológicas – torna crítica a situação para o setor público que, nesse momento, é pressionado intensamente para fazer evoluir sua estrutura organizacional ([Kliksberg](#), 1997).

Ao mesmo tempo, as Tecnologias de Informação e Comunicações se tornam mais presentes e com acesso incrivelmente mais facilitado. Segundo diversos autores, como Castells (1999), o uso dessas tecnologias e seus serviços derivados constituem um “*turning point*” na história da humanidade, a partir do qual tudo se modifica. O Estado tem procurado adotar as Tecnologias de Informação e Comunicações em seu cotidiano, às vezes com sucesso e em outras não, tem buscado incorporá-las em suas soluções ou melhor, tem tentado criar soluções a partir de conceitos modernos de Tecnologias de Informações.

### **Mudança**

Ter uma concepção de Estado é pré-requisito para uma proposta de sua modificação. Investir na melhoria do setor público, adequando-o ao exercício de suas funções exige a definição anterior de quais são essas funções e de que forma elas devem se processar. Segundo [Held](#) (1987), no período pós Segunda Guerra, houve o crescimento do Estado de cunho Keynesiano, que conseguiu, de uma forma ou outra, implementar uma política de maior [bem estar social](#). Ora, ocorre que, com a perda de dinamismo da atividade econômica nos anos 70, essa mesma política passou a ser contestada e se inicia aí a discussão, de caráter polêmico, sobre o tamanho ideal para o Estado.

Essa discussão, centrada no aumento excessivo de gastos pelo Estado e a não obtenção de um patamar mais aceitável de bem-estar social para a maioria dos cidadãos, influenciou definitivamente a instauração do que alguns autores vieram a chamar de sobrecarga do Estado e, outros, de uma crise de legitimidade do próprio Estado. A grande verdade é que, efetivamente, a sociedade tem se tornado mais exigente, não só em serviços a serem oferecidos pelo Estado, mas também tem estabelecido como critério para legitimação do poder, sua participação no processo. A utilização de novas tecnologias, na maioria dos casos, tem sido fator determinante na consolidação destas duas vertentes.

Supondo-se que se tenha claro o modelo de organismo do setor público e considerando-se a pertinência da adoção das Tecnologias de Informações e Comunicações na sua reformulação, cabe discutir as características, como ocorre ou deveria ocorrer sua utilização nesse processo. É preciso indagar e responder a quem a solução de tecnologia deve servir, qual seu formato ou quais as diretrizes que indicarão o formato final e, por fim, quem deve se responsabilizar por sua operação.

Vincular inovações tecnológicas a mudanças sociais profundas é destacar a capacidade transformadora do conhecimento tecnológico. Entretanto, vincular as mudanças sociais a inovações tecnológicas é, no mínimo, temerário. Implementar uma nova tecnologia em uma organização não corresponde necessariamente a promover sua efetiva evolução. Um dos motivos disso é que o uso de um novo recurso tecnológico pode simplesmente reforçar as estruturas de poder estabelecidas, favorecendo vícios, desvios e orientações não democráticas. A diferença se faz na adoção de dinâmicas que reflitam modificações nas relações e mudanças estruturais ([Ortolani](#), 1998).

No caso do Estado, evolução significa melhoria em suas relações internas e, principalmente, melhoria nas suas relações com o cidadão e vice-versa. Segundo [Kliksberg](#) (1997), as modernas sociedades aspiram, cada vez mais, a uma participação direta sobre os assuntos que lhes interessam mais proximamente, gerando uma forte demanda por mecanismos que promovam sua participação, para que os atos públicos se

tornem mais transparentes e para que se exerça, verdadeiramente, o controle social.

Dentro de uma proposta de governo democrático e participativo, o respeito ao direito de participação das pessoas é coerentemente indicado como premissa. Neste sentido, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicações deve ser explorado em favor do cidadão. [Saur](#) (1996) destaca que, ao longo do tempo, a aplicação das Tecnologias da Informação distanciou o cidadão dos benefícios que poderia trazer, procurando atender apenas ao usuário-burocrata e deixando para trás o usuário-cidadão. Segundo o autor, a modificação do aparelho estatal para democratização da informação deve reverter essa tendência, colocando essas tecnologias em prol da sociedade. Entende-se, portanto, a importância de ser promovida a abertura das informações, tornando-as mais acessíveis ao cidadão, assim como a busca da transparência e a melhoria das condições de acesso e uso das informações pela sociedade.

### **Tecnologia e Gestão Pública**

Outro enfoque da questão, ligado ao tratamento da informação pública, é desenvolvido por [Finkelievich](#) (1996). Segundo a autora, a democratização da informação e a melhoria dos serviços prestados ao público pelas organizações públicas, utilizando as tecnologias da informação, muitas vezes não têm sido consideradas na prática. Frequentemente se adota um ponto de vista mecanicista, cristizador da tecnologia e de práticas ineficazes, em vez de um enfoque globalizador, que considere as necessidades e demandas internas e externas reais, o contexto político-social e as limitações e rigidez da própria organização.

A autora utiliza, como exemplo do seu argumento, o processo de sistematização da informação na administração da cidade de Buenos Aires. Ali se encontra um processo incompleto, insatisfatório e ineficiente, resultado dos fatores citados acima e dentro de uma ótica em que a informática e quaisquer outros processos implementados não devem modificar as relações de poder dentro da municipalidade. Esse tipo de processo retarda a verdadeira modernização dos serviços e absorve o pessoal encarregado, pela mesma, em trabalhos de manutenção e atualização de aplicações isoladas, quando poderiam estar, nesse tempo, se dedicando a desenvolver novas aplicações ou gerar serviços inovadores para o público.

A guisa de estabelecer-se na história recente fatos que corroborem essa idéia, podemos citar um exemplo de serviço inovador fornecido ao cidadão, em contrapartida, é o do projeto ["Rede Cidadão – Informação para a Cidadania"](#) implementada pela Prefeitura de Recife. Segundo Cláudio Marinho, esse foi o primeiro projeto de Freenet da América Latina, proporcionando acesso discado gratuito à Internet desde julho de 1993. O serviço teve uma taxa de acesso mensal a suas páginas superior a 35.000 visitas, em meados de 1996, uma das mais altas do Brasil nessa época. Aproximadamente 40% dos acessos eram, então, internacionais, com um crescimento recente de acessos nacionais devido à disseminação do uso da Internet no Brasil. Mas poder-se-ia perguntar: Esse não era um projeto elitista, uma vez que grande parte da população mais carente não tem acesso a computadores? Ao que se pode observar da descrição de Marinho não, pois houve a preocupação com políticas complementares. A Freenet também se associou a outros projetos municipais para disseminar o uso de computadores e da Internet entre famílias pobres da periferia urbana e outros.

O investimento em infra-estrutura não foi também esquecido. Esses projetos, juntamente com iniciativas como a de uma rede metropolitana de fibras óticas, com [tecnologia ATM](#), que estava à época sendo implantada pela companhia telefônica local em cooperação com a universidade e a prefeitura, configuravam uma estratégia local que a prefeitura de Recife buscava implementar com a participação de organizações públicas e privadas. Mais recentemente poderíamos citar como iniciativas a declaração de imposto de renda, a emissão de certidões, protocolos, consultas, multas, editais e outros serviços que têm sido disponibilizados aos cidadãos via Internet por Estados, Municípios e mesmo pela União no espírito do que se convencionou chamar ["Governo eletrônico"](#).

Como se vê, a prática de ações voltadas para a gestão da informação na administração pública já têm

refletido seus efeitos sobre a população em geral. Em consequência, a adoção de Tecnologias da Informação e Comunicações tem se imposto como condição operacional básica de sobrevivência do Estado face aos desafios atuais de desempenho. Concomitantemente à necessidade de informação de órgãos governamentais e da população, cresce o fornecimento de informações coletadas pelos primeiros e geradas pelos outros e, então, o problema torna-se não apenas a falta de informação, mas também o seu excesso e sua qualidade. A informação precisa ser de utilização viável, oportuna, acessível, compreensível e contínua. Isso demanda, conseqüentemente, um sistema de informações integrado e coordenado para coletar, organizar e armazenar dados.

Na leitura de [Kliksberg \(1997\)](#), [Held \(1987\)](#) e [Hendrick \(1994\)](#), percebe-se uma grande convergência quanto ao fato de que a ação correta do Estado em relação à utilização das tecnologias de informação deve ser de um tipo que respeite a vontade dos grupos sociais e contribua para a manifestação dessa mesma vontade. Também de que seja resultado da reorientação do próprio Estado para outro paradigma gerencial, em que haja o fortalecimento da sociedade civil, monitoramento e avaliação das políticas públicas, devem ser estabelecidas políticas nessa área, que facilitem a descentralização do Estado. Outro pressuposto comum é de que sejam desenvolvidas ações que permitam o estabelecimento do conceito de Estado-rede citado por Kliksberg e defendido por Finkelievich, que se aceite o estabelecimento de um modelo organizacional mais flexível cujo enfoque seja no cidadão.

Já em relação ao gerenciamento da informação, [Hendrick \(1994\)](#) nos diz que o gerenciamento e o desenvolvimento de sistemas e recursos de informação merecem um lugar central no campo da gestão pública moderna, posto que os Sistemas de Informação têm se tornado parte integrante de muitas das funções fundamentais de organizações públicas. Apóia a autora uma proposta de trabalho para uma infraestrutura denominada *Gerenciamento Inovador (GI)*, que propõe como meta do setor público uma crescente qualidade de serviços, onde o cidadão define o conceito de qualidade. Para tentar atingir essa qualidade, sugere fazer um monitoramento de seus serviços bem como da demanda por parte dos que utilizam tais serviços. [Kliksberg \(1997\)](#) concorda com isso, arguindo a necessidade de se levar em conta, nas decisões de gerência, aquilo que necessariamente o cidadão quer que melhore. Alerta também sobre a necessidade de se criar um sistema de troca de informações com o cidadão, que seja de mais fácil acesso e proporcione, realmente, a oportunidade de se comunicar com o gestor de forma menos burocrática.

Segundo [Hendrick \(1994\)](#), os governos em geral, teriam pouca informação sobre o que são suas atividades, quais os impactos que elas estão tendo e quais as atividades que funcionam com mais ou menos eficácia. Dessa forma fica prejudicada a resposta aos seus clientes e constituintes, tendo poucos elementos para fornecer recompensas e incentivos aos seus empregados. Ou seja, se o governo não sabe como seus programas estão funcionando ou quais os impactos de seus programas, então a probabilidade de alcançar qualquer objetivo torna-se menor.

Situação similar é apresentada por [Eugênio \(1996\)](#). Em seu trabalho descreve a criação de funções de agregação de valor às informações no governo, de forma a conhecer demandas e, assim, possibilitar seu atendimento cumprindo sua função social. Eugênio descreve ambientes nos quais essa função, denominada Inteligência Social, não é reconhecida como importante e está a cargo de pessoal sem formação para o trabalho com informação estratégica. Ainda, segundo o autor, existe necessidade de informações diversas – internas e externas, que vão além de meros dados operacionais da organização – e de agilidade nos processos de coleta, análise e disseminação da informação. A utilização de Tecnologias de Informação representam uma solução para o trabalho de municiar a administração pública de todas as informações necessárias e, por isso, indispensáveis para o exercício da suas atividades.

### **Considerações finais**

A informação é recurso estratégico e não apenas operacional e cabe aos cidadãos ou aos seus representantes gerenciá-la no benefício do bem comum. Nos últimos anos, graças ao desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicações, à facilidade do acesso a essas tecnologias e à diminuição de

seus custos, o usuário comum da tecnologia tem se tornado cada vez mais qualificado e equipado. Assim é possível que um número cada vez maior de cidadãos assumam a crítica da gerência dos Sistemas de Informações sob os quais sofre influência, participando da definição de metas e objetivos e agregando-lhes valor por sua participação e conhecimento da realidade.

## Referências Bibliográficas

- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo:Ed. Paz e Terra , 1999.
- DYTZ, Edison. A informática no Brasil: Segunda Fase. São Paulo:Livraria Nobel, 1987,pp 1,VII.
- EUGÊNIO, Marconi. Inteligência Social em Administrações Municipais. Um estudo de caso na Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Escola de Biblioteconomia da UFMG, 1996. (Dissertação de Mestrado)
- FINQUELIEVICH, Susana. Tecnologías Ciudadanas: informacion, estado local y sociedad. Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública, Rio de Janeiro, 1994.
- HELD, David. Central Perspectives on the Modern State. Political Theory and the Modern State. Stanford: Stanford University Press, 1989.
- HENDRICK, Rebecca. An Information Infrastructure for Innovative Management in Government. Public Administration Review, v. 54, n. 6. P. 543-550, Nov./Dec. 1994.
- KLIKSBURG, Bernardo. O Desafio da Exclusão – Para uma Gestão Social Eficiente. São Paulo: Edições FUNDAP, 1997.
- MOREIRA, Alex. Gestão Tecnologia e Mudança – Um estudo sobre a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. (Dissertação de mestrado)
- MEIRELLES, Fernando de S.. Novas Aplicações com Microcomputadores. São Paulo:Editora Mac Graw Hill, 1994.
- NEGROPOTE, N. Vida Digital. São Paulo: Paz e Terra,1995.
- ORTOLANI, Luiz Fernando Ballin. A Tecnologia da Informação na Administração Pública.[online].Curitiba, 1996.
- SAUR, Ricardo Adolfo de C. A Tecnologia da Informação na Reforma do Estado:Considerações sobre a prestação de serviços de informática na área pública. Brasília: ENAP, número 6, Julho de 1996.(textos para discussão).

## Sobre o autor / About the Author:

[1] Alex Moreira e Luiz e [2] Cláudio Gomes Maia.

[alexmoreira@pucminas.br](mailto:alexmoreira@pucminas.br) e [luiz.maia@fumec.br](mailto:luiz.maia@fumec.br)

[1] Doutor em Ciências Sociais,Sociologia pela PUC de São Paulo. Professor do programa mestrado em Administração na Fundação Mineira de Educação e Cultura, FUMEC.[ 2]Doutor em Ciência da Informação pela UFMG. Professor do programa mestrado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento na Fundação Mineira de Educação e Cultura, FUMEC.