



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E TECNOLOGIAS  
APLICADAS À EDUCAÇÃO - GESTEC

**GOVERNANÇA PÚBLICA, INTEROPERABILIDADE E  
INTEROPERATIVIDADE: DESAFIOS PARA A GESTÃO DO  
DADO INSTITUCIONAL NA UNEB**

**Djalma Fiuza Almeida**

SALVADOR  
2013



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E TECNOLOGIAS  
APLICADAS À EDUCAÇÃO - GESTEC

**Djalma Fiuza Almeida**

**GOVERNANÇA PÚBLICA, INTEROPERABILIDADE E  
INTEROPERATIVIDADE: DESAFIOS PARA A GESTÃO DO  
DADO INSTITUCIONAL NA UNEB**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação da Universidade do Estado da Bahia, sob orientação do Prof. Arnaud Soares de Lima Junior, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

SALVADOR  
2013

FICHA CATALOGRÁFICA  
Sistema de Bibliotecas da UNEB  
Bibliotecária: Jacira Almeida Mendes – CRB: 5/592

Almeida, Djalma Fiuza

Governança pública, interoperabilidade e interoperatividade: desafios para a gestão do dado institucional na UNEB / Djalma Fiúza Almeida . – Salvador, 2013.  
99f.

Orientador: Arnaud Soares de Lima Junior.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Humanas. Campus I. 2013.

Contém referências.

1. Universidades e faculdades - Bahia - Administração. 2. Administração pública - Bahia.  
3. Gestão pública - Bahia. 4. Tecnologia da informação. I. Lima Junior, Arnaud Soares de.  
II. Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Humanas.

CDD: 378.1098142

## **Termo de Aprovação**

**Djalma Fiuza Almeida**

### **GOVERNANÇA PÚBLICA, INTEROPERABILIDADE E INTEROPERATIVIDADE: DESAFIOS PARA A GESTÃO DO DADO INSTITUCIONAL NA UNEB**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação da Universidade do Estado da Bahia, sob orientação do Prof. Arnaud Soares de Lima Junior, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação apresentada e aprovada pela comissão julgadora em \_\_/\_\_/\_\_.

#### **Banca examinadora:**

---

Prof. Dr. Arnaud Soares de Lima Junior (UNEB - Orientador)

---

Prof. Dr. Fábio Paraguaçu Duarte da Costa (UFAL - Membro Externo)

---

Prof. Dr. André Ricardo Magalhães (UNEB - Membro Interno)

SALVADOR  
2013

Dedico esta dissertação de mestrado ao meu pai  
Davino Gonçalves Almeida, ao meu orientador  
Arnaud Soares Lima Junior e ao meu amigo  
Serafim Nossa Junior.

*“Uma só voz nada termina e nada resolve.  
Duas vozes são o mínimo de vida,  
o mínimo de existência”.*  
Bakhtin

## **Agradecimentos**

Agradeço a todos os que dialogaram comigo: Arnaud Soares, André Magalhães, Fábio Paraguaçu, Tânia Hetkowski, Daniel Müller, Sérgio Fialho, Nadia Fialho, Serafim Nossa Jr., Antônio Neto, Isa Trigo, Ana Beatriz Factum, Lourivaldo Valentim, Lídia Boaventura, Luiz Carlos dos Santos, José Bites, Adriana Tinoco, Antônio Almeida, Davino Almeida, Dino Fiuza, Tamires Fiúza, Joselita Costa, Matheus Tinoco, Eline Salume, Grimaldo Lopes, Cláudia Souza, Kátia Soane, Fabiana Nascimento, Josemeire Dias, Tânia Dias, Walter Garrido, Benjamin Filho, Jackson Leal, Ana Paula Massarenti, Carla Lorena, Dídima Andrade, Roberta Melo, Rai Barreto, Valnice Paiva, Marta Miranda, Nohara Vanessa, aos técnicos e gestores da UNEB, aos pesquisadores dos grupos Tecinted e Geotec, aos professores e técnicos do GESTEC.

“O diálogo é este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu. Esta é a razão por que não é possível o diálogo entre os que querem a pronúncia do mundo e os que não a querem; entre os que negam aos demais o direito de dizer a palavra e os que se acham negados deste direito. É preciso primeiro que, os que assim encontram negados no direito primordial de dizer a palavra, reconquistem esse direito, proibindo que este assalto desumanizante continue. Se é dizendo a palavra com que, ‘pronunciando’ o mundo, os homens o transformam, o diálogo se impõe como caminho pelo qual os homens ganham significação enquanto homens. Por isto, o diálogo é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que se solidarizam o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar idéias de um sujeito no outro, nem tampouco torna-se simples troca de idéias a serem consumidas pelos permutantes”.

*Paulo Freire*

*“A expressão ‘verdade científica’ não se explica facilmente por uma palavra exata. A significação da verdade varia tanto, quer se trate de uma experiência pessoal, de uma proposição matemática ou de uma teoria de ciência experimental. Então não posso absolutamente traduzir em linguagem clara a expressão ‘verdade religiosa’”.*  
Albert Einstein

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>12</b>
<b>Capítulo I: Governança e TIC: uma nova perspectiva e seus desafios para a gestão pública</b> .....	<b>16</b>
1.1 Considerações iniciais .....	16
1.2 O conceito de governança .....	19
1.3 A governança e as TIC .....	26
1.4 A materialização do <i>indivíduo social</i> e a reconfiguração do Estado .....	33
1.5 Desafios para a governança pública .....	38
1.6 O desafio do domínio técnico .....	43
1.7 O desafio da transparência pública .....	46
1.8 Considerações finais .....	50
<b>Capítulo II: Transparência, interoperabilidade e gestão pública na UNEB</b> .....	<b>53</b>
2.1 Nosso percurso metodológico .....	53
2.2 Reflexões teórico-críticas sobre o nosso percurso metodológico .....	59
2.3 A Lei de Acesso à Informação, governança pública e <i>accountability</i> .....	62
2.4 O desafio da interoperabilidade .....	68
2.5 O panorama da interoperabilidade na UNEB .....	74
2.6 Desafios para a implantação da interoperabilidade na UNEB .....	77
2.7 Considerações finais .....	80
<b>Capítulo III: Diretrizes para o desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão na UNEB</b> .....	<b>82</b>
3.1 Considerações iniciais .....	82
3.2 Diretriz I - <i>Acesso à informação</i> .....	83
3.3 Diretriz II - <i>Módulo transparência</i> .....	83
3.4 Diretriz III - <i>O conceito de “janela única”</i> .....	84
3.5 Diretriz IV - <i>O padrão e-PING</i> .....	84
3.6 Diretriz V - <i>Interoperatividade</i> .....	85
<b>Conclusão</b> .....	<b>90</b>
<b>Referências</b> .....	<b>93</b>



## Resumo

Publicada em novembro de 2011, a Lei 12.527 – ou *Lei de Acesso à Informação* – é considerada um importante marco para o processo de estabelecimento de um Estado brasileiro que se veja, afinal, fundado sobre os valores e exigências do regime da governança pública. Sob a máxima de que o acesso firma-se como regra enquanto o sigilo seria doravante considerado exceção, a Lei de Acesso de Informação demandaria do Estado uma ampla revisão de sua cultura organizacional e burocrática. A reconfiguração, do modo como até então se pensava a gestão da informação de governo, passa a exigir da gestão pública a criação de novos protocolos e aparato tecnológico que deem suporte à guarda da informação, sua consolidação e fidedignidade, assim como a garantia de acesso ao dado público mediante expedientes de consulta eficazes e de fácil compreensão pelo cidadão comum. Subordinada a esta legislação, a Universidade do Estado da Bahia põe-se diante de desafios de ordem gerencial e tecnológica que, por vezes, impedem uma pronta e positiva resposta administrativa às novas exigências de acesso a informações previstas em Lei. Tais desafios são, pois, apresentados neste nosso texto, destacando-se as possíveis razões de sua gênese e ocorrência na gestão pública. Ao cabo, estabeleceremos diretrizes que permitam guiar a criação de sistemas informatizados de gestão na UNEB que satisfaçam integralmente as exigências prescritas na Lei 12.527. Tais diretrizes buscam assegurar, nas fases de escopo e modelagem dos sistemas de gestão, uma estreita sintonia entre a aplicação das Tecnologias da Informação e Comunicação e os valores da governança pública, sobretudo a valorização da participação popular e da sociedade civil nos processos de governo, sejam de natureza essencialmente política ou de ordem social. Esperamos, assim, que as diretrizes apresentadas neste trabalho possam, no futuro, compor o Regimento Interno da UNEB, tornando-se cláusula imperativa e objetiva de orientação para toda e qualquer ação em TIC que vise tornar mais eficaz a gerência dos dados e documentos de domínio público, ações que buscam a consolidação de um regime de transparência da gestão universitária.

**Palavras-chave:** Governança. Accountability. Lei de Acesso à Informação. TIC. Interoperatividade.

## **Abstract**

Published in November 2011, the Brazilian Federal Law Number 12,527 – also known as Information Access Law – is considered an important step in the establishment of a Brazilian nation finally founded based on the values and demands of public governance. As general rule, the Information Access Law demands that the government makes public domain information consolidated, easily accessible and attainable while the confidentiality of such information is treated as exception. Such law demands ample revision and modification in the government's internal organization and bureaucracy. This shift in the way information was previously managed by the government, presents new needs in the rules and technology infrastructure to support the storage, security, consolidation and trustworthiness of the data rendered as well as the need to guarantee that the general public has access to clear and comprehensible information via efficient tools and search methods. Subject to this legislation, the State University of Bahia (Universidade do Estado da Bahia - UNEB) is presented with challenges of administrative and technological order that consequently prevent an expedited and positive answer to the new demands posed by the referred law. Such challenges along with their possible causes, in the light of the public administration, are discussed in our dissertation. In this document, we will establish guidelines prone to the creation of information systems to be deployed by UNEB in its administration so the entity is in integral compliance with the demands required by the Law 12,527. Such guidelines seek, in this phase of scope definition and modeling of the administration systems, to closely bridge the gap between the application of Information and Communications Technology (Tecnologia de Informacao e Comunicacao – TIC) and the values of public governance, particularly in what refers to the participation of the general public and society in the government processes, whether essentially of political or social order. Consequently, we hope that the presented guidelines can in the future be embedded in the Rules and Regulations governing UNEB's management, with articles that are official and mandatory in the application of any action involving TIC, thus making the administration of data and public documents efficient and transparent in this public university setting.

**Keywords:** Governance. Accountability. Information Access Law. TIC.  
Interoperatividade.

# Introdução

“A ciência é um empreendimento essencialmente anárquico: o anarquismo teórico é mais humanitário e mais suscetível de estimular o progresso do que suas alternativas representadas por ordem e lei” – *Feyerabend*

Central para a gestão contemporânea, a noção de *governança* tem sido abordada sob várias perspectivas e orientações teóricas, variando a amplitude e a natureza do seu significado ao longo dos últimos 80 anos.<sup>1</sup> Em especial nas últimas duas décadas, os progressos técnicos alcançados pelas Tecnologias da Informação e Comunicação elevaram a governança a novo patamar, senão modificando fundamentalmente o modo como os resultados de sua implantação têm sido, até então, percebidos e medidos. Conquanto seja natural afirmar que a gestão pública, mediante o uso das TIC, tenha logrado êxito técnico em se tornar mais efetiva e competente, restam ainda importantes questões a solucionar, sobretudo relacionadas ao modo como pode ser exercida e legitimada a participação política da população na administração do Estado.

Embora ainda repercuta os valores de uma herança patrimonialista, o Estado brasileiro já coleciona avanços no âmbito de sua legislação, que nos permitem reconhecer o curso de uma gradativa abertura política e administrativa de sua gestão. Neste cenário, a nova *Lei de Acesso à Informação* segue considerada a pedra fundamental de um importante processo de valorização da transparência e da ética na gestão pública no Brasil. Ao lado dos avanços conquistados no plano normativo, outras iniciativas de governo têm buscado a promoção, sobretudo através do uso das TIC, de um regime de gestão calcado nos princípios da governança e da *accountability*. O estabelecimento dos padrões de interoperabilidade para o governo eletrônico brasileiro – a e-PING – segue assim como a grande conquista técnica do Estado, iniciativa que, acreditamos, visaria, no plano

---

<sup>1</sup> Para efeito desta contagem, tomamos como marco cronológico a criação da *U.S. Securities and Exchange Commission*, pelo então presidente americano Franklin D. Roosevelt, em 1934 (ver LUNA, Alexandre. *MAnGve: implantando governança ágil*, p.15-16).

prático, a oferta de condições objetivas para que sejam aplicadas as exigências da nova legislação de acesso à informação.

Nesta trilha, esta nossa dissertação, que tem por título *Governança pública, interoperabilidade e interoperatividade: desafios para a gestão do dado institucional na UNEB*, abordará o tema da transparência na gestão pública sob a perspectiva das novas exigências previstas na Lei nº 12.527, analisando algumas soluções em TIC, que já se encontram ao alcance da gestão contemporânea, voltadas a uma melhor guarda, integração e publicação dos dados de governo através da criação de sistemas *web based*.<sup>2</sup> Analisaremos, em especial, o recurso da interoperabilidade entre sistemas, destacando, por um lado, as vantagens técnicas do seu uso, sobretudo como suporte às ações de promoção de transparência pública; por outro, enfatizaremos que a criação de sistemas interoperáveis deve ser, afinal, uma consequência natural do estabelecimento de uma ampla política de promoção de ações de transparência que também favoreçam a presença do cidadão em outros espaços ocupados pela gestão pública. Nesse sentido, defenderemos a ideia de que a realização de ações no plano técnico – a interoperabilidade seria uma delas – deve estar, necessariamente, implicada em um processo mais amplo de democratização da gestão, sob forma de um regime de governança plena.

Após a apresentação do que seja a interoperabilidade enquanto recurso para gestão de modo geral, passaremos ao exame das atuais políticas de gestão em TIC promovidas pela UNEB e que, agora, passam, por força de lei, a disponibilizar acesso aos dados de gestão mediante a criação de sistemas transparentes. Examinaremos, portanto, duas fases diferentes da gestão universitária na UNEB: uma que se reporta a um cenário de gestão em que são criados sistemas isolados e sem qualquer recurso para integração e consolidação de dados; outra, que se inaugura diante das exigências legais de promoção da transparência como meio de fomento à participação popular na gestão. Esta última fase caracteriza-se pela criação de sistemas que compartilham informações e que geram extratos consolidados dos dados da gestão universitária; que sejam, portanto, sistemas interoperáveis. Tal disposição, como será visto mais a frente, ainda não nos parece

---

<sup>2</sup> Sistemas, ou sites, que utilizam a internet como plataforma para processamento. Desse modo, seu compartilhamento de dados é feito em tempo real e em escala mundial.

suficiente diante da necessidade de instalação de um regime de governança pública na UNEB, sendo, nessa medida, boa amostra do quão as políticas de promoção da transparência pública chegam adiante do amadurecimento democrático das instituições de governo, mesmo do próprio Estado-Nação.

De modo a dar conta de tal empreitada, este nosso texto foi dividido em três capítulos que se articulam no interior de uma transição linear que se estende desde uma investigação conceitual sobre noção de governança, que por vezes assumiu a perspectiva filosófica como lugar de argumento – eis aqui a pauta e a natureza do primeiro capítulo deste trabalho –, até a materialização de um pragmatismo “sem cerimônias” que assume a forma de diretrizes para o desenvolvimento de sistemas de gestão na UNEB, tarefa que define o lugar do nosso terceiro capítulo. Entre um polo e outro, sobre o fio desta linha, se equilibra afinal o segundo capítulo; a ele fora atribuída a função de implicar, no plano prático, o *corpus* teórico reunido no primeiro capítulo. Esperamos que esta arquitetura se sustente e, de algum modo, possa bem conduzir o leitor ao longo da tarefa de nos escutar.

Acerca de nossa metodologia, na condição de um estudo de caso, nosso trabalho investigativo buscou recolher, ao longo de nossa experiência à frente da Unidade de Desenvolvimento Organizacional e da Pró-Reitoria de Infraestrutura da UNEB,<sup>3</sup> subsídios que permitiram a criação de diretrizes básicas para a criação de sistemas de gestão nesta universidade; diretrizes que, se respeitadas, pensamos nós, permitirão que sejam garantidas, ao menos na fase de projeto dos sistemas baseados em TIC, a materialização dos valores da governança como, por exemplo, a abertura total às bases de dados de governo, a criação de fóruns de discussão – por sua vez, “alimentados” pelas informações disponibilizadas pelos sistemas e demais ações de fomento à transparência – a valorização do indivíduo como sujeito de vontade e sujeito político – e, com isso, nos afastamos da perspectiva que reduziria o sujeito à figura maquínica e

---

<sup>3</sup> Apresento, aqui, uma breve síntese da minha experiência profissional na Universidade do Estado da Bahia: ocupei, entre 2001 e 2005, o cargo de Sub-gerente da Gráfica Universitária; entre 2006 e 2011, ocupei o cargo de Chefe da Unidade de Desenvolvimento Organizacional (UDO), órgão então responsável pela gestão das Tecnologias da Informa e Comunicação, dentre outras atribuições; desde o fim de 2011, ocupo o cargo de Pró-Reitor de Infraestrutura (PROINFRA) e, desde 2007, atuo como Professor Auxiliar vinculado ao Departamento de Ciências Exatas e da Terra (DCET), Campus I, em Salvador-BA (Link para o Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2640664778744328>).

sem feições do “usuário do sistema” –, além de outras recomendações que serão apresentadas ao cabo deste trabalho.

# Capítulo I

## *Governança e TIC: uma nova perspectiva e seus desafios para a gestão pública*

“A utopia deve ser interpretada, portanto, como uma meta de harmonia e perfeição, que não pode ser atingida, mas que deve orientar os cidadãos em sua busca para influir no destino a ser dado às novas tecnologias” – *Luiz Akutsu e José Antonio de Pinho.*

### **1.1 Considerações iniciais**

Por força de lei,<sup>4</sup> o provimento de acesso aos dados de governo, ao passo que se garanta sua confiabilidade e transparência, tem exigido do Estado a revisão dos processos e protocolos de guarda e divulgação da informação de interesse público. Entretanto, o bom funcionamento destes mecanismos logo se vê condicionado a aspectos culturais da própria gestão pública e que são senão reflexo, em plano maior, da natureza da democracia que anima, em particular, o Estado brasileiro. Em geral, no Brasil, prevalece uma cultura do sigilo em relação à informação de governo, fato que logo impõe à gestão pública o desafio de encarar o processo de afirmação da transparência não só como questão que solicita soluções de foro técnico, mas, sobretudo, como uma questão que exige a reflexão dos valores que, historicamente, orientam a construção da democracia brasileira.

---

<sup>4</sup> Trata-se, aqui, em especial, da Lei n. 12.527, ou de Lei de Acesso à Informação, de 18 de novembro de 2011 (ver BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 2011).



Marcadamente delegativa,<sup>5</sup> a democracia brasileira segue caracterizada pela pouca valorização da participação da população na vida política do Estado. Tal característica, por um lado, é resultado de uma outorga de plenos poderes conferida aos governantes pelos seus governados – portanto se reconhece o governante como uma espécie de tutor da população; por outro, os governantes passam a governar sem que se vejam pressionados a prestar contas dos seus atos durante a gestão, sobretudo do que fora objeto de promessa durante as eleições.<sup>6</sup> Conseqüentemente, temos um cenário de resistência política em relação à democratização da gestão sob forma de uma falta de abertura política à participação popular nos processos de tomada de decisão. Assim, a informação de caráter público segue sem sua necessária divulgação, via de regra, protegida por mecanismos burocráticos que dificultam o acesso aos dados de governo e que terminam por instalar uma atmosfera de sigilo em relação às ações do Estado.

Apesar de sua cultura patrimonialista,<sup>7</sup> a gestão pública brasileira avança, gradativamente, rumo a uma oferta de condições mínimas para o desenvolvimento do ativismo político popular mediante a criação de leis e de expedientes de escuta dos interesses e desejos do cidadão comum – a internet tem sido assim a grande plataforma sobre a qual este novo jogo de relações tem despontado. No Brasil, a evolução das TIC tem possibilitado a instalação de um regime de governança de caráter essencialmente eletrônico que assume a forma de ações de criação e adequação de sistemas informatizados e bases de dados de governo às exigências de acesso à informação previstas em legislação. De modo geral, a crítica que se tem feito à implantação da governança eletrônica no Brasil frisa a necessidade de se promover uma mudança

---

<sup>5</sup> O conceito de *democracia delegativa* será abordado mais à frente neste capítulo. Grosso modo, as democracias delegativas são caracterizadas pela falta de transparência nas ações tomadas pelo governo central, pela falta de participação popular nas decisões do Estado, onde vemos predominar uma postura passiva da população sem que se cobre energeticamente uma melhora na condição de vida, bem como uma maior abertura política para o cidadão comum (ver AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.732).

<sup>6</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.732.

<sup>7</sup> O conceito de patrimonialismo será abordado mais adiante ainda neste capítulo. Em linhas gerais, um Estado patrimonialista é caracterizado pela resistência à democratização de seus processos de governo, pelo populismo que motiva e recobre suas ações de gestão, pelo nepotismo, favoritismo e pelo clientelismo. Tais características, no caso do Brasil, seriam uma herança do período colonial, portanto um produto da natureza das relações entre colônia e império e que, ainda hoje, perduram no âmbito político e econômico (ver MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*, p.9).

profunda e sistêmica na cultura da gestão pública como medida anterior à implantação de sistemas de fomento à transparência.

Com efeito, tal crítica nos leva à reflexão do que seja a governança enquanto uma macrovisão da gestão pública e, conseqüentemente, a uma reflexão do modo como a governança, no caso brasileiro, se vê reduzida a um instrumental legislativo que, por sua vez, solicita, para que seja aplicado, um aparato técnico, a saber, os sistemas de gestão que visam à transparência. Posto isso, neste primeiro capítulo, antes de passarmos à reflexão do tema da adequação da gestão pública às exigências da nova legislação de acesso à informação e dos desafios que são por ela impostos à cultura da gestão, nos debruçaremos sobre o conceito de governança, buscando pelas suas várias definições e perspectivas ao longo da história das ideias sobre gestão. Com isso, buscamos bem cumprir o que recomendaria Fazenda ao se referir à etapa inicial que deve anteceder a toda e qualquer pesquisa em educação, a saber, levantar possíveis categorias que “eventualmente emerjam no processo da pesquisa, bem como o suporte teórico adequado à análise dessas categorias, ao lado de uma disponibilidade em substituí-las se o desenvolvimento do projeto assim o determinar”.<sup>8</sup>

Cuidaremos, assim, de recuperar os seguidos desenhos históricos assumidos pelo conceito de governança, especialmente a interferência causada pelas TIC, além de indicarmos, mesmo que topicamente, quais desafios preenchem a pauta da gestão pública contemporânea. Nesse sentido, estamos certos de que esta nossa incursão introdutória resvala na abordagem de aspectos importantes ao debate sobre direito público e privado, ação política e os papéis do Estado, entretanto, buscamos, neste primeiro movimento, senão apenas traçar o cenário de investigação onde nosso objeto de reflexão – os desafios para o cumprimento da *Lei de Acesso à Informação*<sup>9</sup> na UNEB – põe-se emoldurado e reconhecido.

---

<sup>8</sup> FAZENDA, Ivani. *Dificuldades comuns entre os que pesquisam educação*, p.16.

<sup>9</sup> Uma maior discussão sobre a finalidade, bem como as novas exigências desta Lei serão objeto de reflexão do segundo capítulo deste nosso trabalho.

## 1.2 O conceito de *governança*

Recentemente, o estouro da bolha da internet, que decretaria a falência de um significativo número de empresas *ponto com*, e a crise do sistema de crédito americano – a *Crise do Subprime* –, assim como as várias crises econômicas que se seguiram à Grande Depressão de 29, acentuaram a importância de governar em posse de instrumentos eficazes de proteção aos investidores e mercados nacionais.<sup>10</sup> Frente ao risco de rompimento de novas crises, os governos das grandes economias têm buscado, mediante a criação de fóruns de discussão e deliberação – sublinhem-se, por exemplo, as conferências de *Bretton-Woods*, *Basiléia I, II e III*, a criação da *Lei Sarbanes-Oxley*<sup>11</sup> e, mais recentemente, o acordo europeu de ajuda financeira à Grécia –, a reforma das leis de regulação dos mercados de capitais tencionando evitar a eclosão de crises em escala global. Neste cenário, a ideia de *governança* deixa de ser, pouco a pouco, apenas signo de boa prática em gestão – de “boa governança”, como resume Gonçalves<sup>12</sup> – para, afinal, tornar-se, essencialmente, uma lei com consequências materiais.<sup>13</sup> Em outras palavras, o termo *governança* passa a designar um conjunto de regras objetivas de conduta ética e técnica para os mercados nacionais de modo que sejam preservadas tanto a integridade econômica do Estado como a estabilidade de suas relações de comércio internacional.

Para além de uma assertividade legal, o termo *governança* tem assumido, contemporaneamente, um sentido mais amplo, ultrapassando seu uso seja como verbete técnico da economia estritamente preocupada com os mercados nacionais e suas relações, seja como parte integrante do jargão do mundo das grandes corporações. Segundo Luna, sob tal perspectiva, a noção de *governança* passa a denotar

a capacidade que as sociedades humanas possuem para implantarem sistemas de representação, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas se gerirem, em um movimento voluntário. Esta capacidade de consciência (o movimento voluntário), de organização (as instituições, os corpos sociais), de conceituação (os

---

<sup>10</sup> LUNA, Alexandre. *MAnGve: implantando governança ágil*, p.17.

<sup>11</sup> LUNA, Alexandre. *MAnGve: implantando governança ágil*, p.16-21.

<sup>12</sup> GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*, p.7.

<sup>13</sup> LUNA, Alexandre. *MAnGve: implantando governança ágil*, p.19.

sistemas de representação) e da adaptação a novas situações é um dos traços que nos distinguem das outras sociedades de seres vivos.<sup>14</sup>

De modo semelhante, Gonçalves, em estreita interlocução com o *Relatório da Comissão sobre Governança Global*, define governança como

a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns [...]. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. [...] Fixamo-nos, portanto, na definição de governança como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção. Mas a governança não exclui a dimensão estatal: ao contrário, acaba por envolvê-la. Governança diz respeito, como já ressaltado acima, à “totalidade das diversas maneiras” para administrar problemas, com a participação e ação do Estado e dos setores privados.<sup>15</sup>

Assim dimensionado, o conceito de governança passa a referir-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” onde se inclui “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais [...], hierarquias e associações de diversos tipos”.<sup>16</sup> Com isso, a capacidade de governar não seria apenas avaliada “pelos resultados das políticas governamentais, mas sim, também, pela forma pela qual o governo exerce seu poder”.<sup>17</sup>

Chamando à responsabilidade os sujeitos que atuam na miríade de processos da gestão pública e da sociedade civil, sujeitos que, portanto, tecem a malha de interesses e expectativas sobre a qual se assentam o Estado e as instituições privadas, esta noção de governança tem exigido, cada vez mais, um maior conhecimento acerca do modo como tais interesses e expectativas podem, ao cabo, influenciar os resultados da aplicação dos valores e acordos previstos no âmbito da gestão. Isso, pois,

na contemporaneidade, vivenciamos uma profunda reestruturação dos sistemas de informação e comunicação, das relações econômicas e da educação. Este novo cenário desencadeia processos de

<sup>14</sup> LUNA, Alexandre. *MAnGve: implantando governança ágil*, p.36.

<sup>15</sup> GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*, p.6.

<sup>16</sup> GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*, p.3-4.

<sup>17</sup> GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*, p.1.

individualização, diversificação nas relações de trabalho e mudanças que repercutem nas formas de gerir as organizações e os processos humanos. Ocorre ainda um aumento da concorrência econômica global utilizando-se da revolução técnico-científica para dinamizar os processos em todas as dimensões sociais, dentro de uma lógica, eminentemente, paradoxal, pois de um lado demonstra-se racionalista e homogeneizadora e, de outro, mostra as potencialidades das redes nos espaços econômicos, sociais, culturais e educacionais, criando possibilidades solidárias, éticas, democráticas.<sup>18</sup>

Uma das faces deste paradoxo, aquela que nos parece claramente positiva, consiste na popularização da tecnologia em um sentido diferente do realizado nos moldes da revolução técnico-científica deflagrada no início do século XX. Após a Revolução Industrial, a promessa da técnica consistiu – e ainda consiste, é verdade – na abreviação do esforço humano seja na realização das tarefas diárias, seja na ampliação da expectativa de vida, dentre outros tantos benefícios colecionados pelos muitos avanços conquistados pela ciência. Apesar de ostentar conquistas técnicas que nos são evidentes, a ciência “racionalista e homogeneizadora” dos nossos dias parece não ter, pelo menos até então, obtido o êxito necessário – isto também nos parece patente – em suprir demandas elementares dos indivíduos como, por exemplo, o acesso à saúde, a erradicação da fome, o aumento das taxas de emprego. Este último aspecto, a técnica tem, inclusive, via expansão da automação, contribuído para a redução das vagas de emprego, calamidades que, mesmo hoje, ainda atingem uma considerável parcela da população global.

Para Schaff, em *A Sociedade informática*,<sup>19</sup> o mundo pós-revolução industrial experimentaria, atualmente, os dissabores de outra e mais recente revolução:

A revolução, que estamos assistindo agora, consiste em que as capacidades *intelectuais* do homem são ampliadas e inclusive substituídas por autômatos, que eliminam com êxito crescente o trabalho humano na produção dos serviços. [...] enquanto a primeira revolução [Revolução Industrial] conduziu a diversas facilidades e a um incremento no rendimento do trabalho humano, a segunda, por suas conseqüências, aspira à eliminação total deste.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.2.

<sup>19</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

<sup>20</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.22.

Ainda segundo Schaff, a automação e a robotização provocarão “um grande incremento da produtividade e da riqueza social”, entretanto, por outro lado, “os mesmos processos reduzirão, às vezes de forma espetacular, a demanda de trabalho humano”. Esta consequência do progresso técnico, na opinião de Schaff, seria afinal inevitável, “independentemente do número de esferas de trabalho que forem conservadas e do número de esferas novas que possam surgir como consequência do desenvolvimento da microeletrônica e dos ramos de produção a ela associados” como, por exemplo, “o monitoramento tecnológico, a engenharia do conhecimento, a documentação técnica para certificações de qualidade, a navegação com recursos eletrônicos, a construção e a montagem de hipertextos e programas inteligentes, a editoração eletrônica”, dentre outras.<sup>21</sup>

Em outro plano, para Schaff, também a revolução microbiológica seria uma nova fonte de perigos com os quais, até então, nos deparamos somente nas obras de ficção científica:

a ingerência da personalidade humana, produção artificial de seres humanos com diversas características ‘encomendadas’ com antecedência (imaginemos, por exemplo, a “encomenda” de seres “obedientes” a este ou àquele regime totalitário), ou também a produção de um certo número de indivíduos idênticos no que se refere às características físicas e mentais (através da utilização da técnica do clone).<sup>22</sup>

A gradual e irrefreável eliminação do trabalho, tal como reconhecido nos moldes tradicionais, na opinião de Schaff, levaria a uma busca por instituições que possam

substituir o trabalho humano tradicional, seja como fonte de renda que permita ao homem satisfazer suas necessidades materiais, seja como fonte tradicional de ‘sentido de vida’, entendido como fundamental para a satisfação das suas necessidades não-materiais, isto é, das suas necessidades espirituais.<sup>23</sup>

Enfocando dimensão de caráter não menos negativo do progresso técnico, Boneti reconheceria nos avanços científicos a condução de uma mão invisível, a serviço do capital, que operaria sobretudo visando a manutenção de uma atmosfera de dominação da população:

---

<sup>21</sup> JAMBEIRO, Othon. *Gestão e tratamento da informação na sociedade tecnológica*, p.209-210.

<sup>22</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.23-24.

<sup>23</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.22-23.

o caráter ideológico do progresso técnico é perfeitamente perceptível ao se associar o conceito de racionalidade à forma capitalista da atividade econômica, entendendo-a como um conjunto de procedimentos visando um fim econômico. A partir desta concepção, a racionalização não apenas consiste na escolha adequada das tecnologias e demais estratégias para transformação dos sistemas econômicos, mas significa também a adoção de procedimentos tecnológicos e metodológicos de dominação.<sup>24</sup>

Ainda para Boneti, a técnica, operando como “fonte paradigmática na elaboração e efetivação das políticas públicas”,<sup>25</sup> serviria a “uma ordem vigente, uma ordem legal, econômica, social que se diz representante da racionalidade, como analisa Touraine (1992), chamada por ele de ordem de poder”.<sup>26</sup> Esta ordem de poder “se diz portadora da racionalidade pelo fato de agir em conformidade com parâmetros convencionais regidos pelos rigores ditos científicos”.<sup>27</sup> Servindo à lógica de uma “racionalidade única e universal”, esta ordem serve como instrumento, ainda segundo Boneti, para uma clivagem entre os sujeitos que se incluem nos grupos dominantes e aqueles que, fora destes grupamentos ou castas, vivem à margem da partilha do poder e do capital. Assim, para a ordem vigente, “a diferença é no mínimo indiferente, ou ainda inconveniente”.<sup>28</sup> Por conseguinte, a “tentativa da ordem do poder nunca é a do reconhecimento da diferença como a relativização da verdade, mas sempre a de considerar o ‘fora’ e procurar integrá-la ‘dentro’”.<sup>29</sup> *Estar dentro*, neste sentido, quer dizer estar incluído como diferente e não como igual.

Sobre os possíveis impactos negativos do uso indiscriminado da técnica, receberíamos ainda os muitos alertas de pensadores como Walter Benjamin que, em seu caso específico, manifestaria preocupação em relação às implicações do uso indiscriminado da técnica no campo das belas artes.<sup>30</sup> Com efeito, sendo, por vezes, a aura da obra de arte atingida pela reprodução técnica, Benjamin frisa que tal processo “teria valor de sintoma”<sup>31</sup> e que sua significação ultrapassaria o domínio da arte. Nesse sentido, para

---

<sup>24</sup> BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*, p.85.

<sup>25</sup> BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*, p.77.

<sup>26</sup> BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*, p.77.

<sup>27</sup> BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*, p.77.

<sup>28</sup> BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*, p.77-78.

<sup>29</sup> BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*, p.78.

<sup>30</sup> BENJAMIN, Walter. *A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica*, p.207-238.

<sup>31</sup> BENJAMIN, Walter. *A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica*, p.212.

ele, estaria em xeque a tradição, uma vez que um objeto que se veja produzido para a sua pura e simples reprodução jamais conheceria a unicidade como rubrica de sua autenticidade. A manifestação desta crise de identidade, ainda que afete este ou aquele objeto, indicaria, para Benjamin, uma crise futura de grande amplitude; uma crise que afetaria toda a humanidade, a saber, o abalo da tradição.<sup>32</sup> Apesar da reflexão de Benjamin voltar-se ao problema da perda de autenticidade e sacralidade – o comprometimento ou perda da *aura*<sup>33</sup> dos objetos artísticos – que afetaria as artes em uma época de franca exploração dos recursos técnicos que permitem sua reprodução, boa parte de seus argumentos são úteis à análise cética em relação à segura promessa de benefícios produzidos mediante o uso da técnica nos mais variados segmentos de produção intelectual e material da sociedade. Afinal, por trás das técnicas, “agem e reagem idéias, projetos sociais, utopias, interesses econômicos, estratégias de poder, toda a gama dos jogos dos homens em sociedade”, nos adverte Levy.<sup>34</sup>

Esta nossa digressão, ainda que não seja doravante explorada com a devida e necessária demora neste trabalho, permite-nos supor uma possível relação de semelhança conceitual entre a crise da tradição apontada por Benjamin – a alienação da produção artística – e a alienação do sujeito quando se vê em meio a relações sociais criadas e garantidas no plano computacional ou virtual. Nesse sentido, a alienação, de que nos fala Schaff,<sup>35</sup> enfatiza um aspecto negativo da criação e gerência de relações sociais mediante o uso das TIC. Para ele, diante da profusão de relações, por assim dizer, “sociais-virtuais”, que se multiplicariam ao compasso dos avanços técnicos, e que, por sua vez, permitem um contato cada vez maior com novos sujeitos de lugares os mais distantes e improváveis, perderíamos a rica experiência da unicidade do momento comunicacional presencial – de se conhecer o outro no sentido mais ortodoxo do termo; de também se perder a sacralidade que envolve tal momento, se concebemos a comunicação presencial inter-sujeitos como um fenômeno que materializa, de algum modo, uma cosmovisão ou conjunto de crenças religiosas ou de uma orientação mística particular.

---

<sup>32</sup> BENJAMIN, Walter. *A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica*, p.212.

<sup>33</sup> BENJAMIN, Walter. *A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica*, p.211.

<sup>34</sup> LÉVY, Pierre. *Cibercultura*, p.24.

<sup>35</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.22-23.



Nesta vertente, temos o pensamento de Buber enquanto amostra lapidar desta concepção mais extrema – embora não menos relevante – da importância do diálogo face a face:

Todos os entes na natureza são colocados em um estar-com-outros, e em cada vivo isto se realiza como percepção do outro e a ação no outro. Porém é característico do homem que um possa sempre perceber o outro como existente face a face [...]. Por causa desta característica reservada a ele, o homem não é meramente como uma espécie a mais entre as espécies – apenas muito mais multiplamente equipada – mas sim como uma esfera especial que ingressou no ser. Pois, aqui, e dentro do que chamamos mundo, apenas aqui, consuma-se com inteira realidade o encontro do um com o outro. [...] **Onde este, o ser mesmo que está voltado face a face, não é vivenciado, o homem como esfera ainda não está realizado.**<sup>36</sup> O humano significa a eterna consumação daquele encontro, que está fundado no ser no mundo.<sup>37</sup>

Embora Schaff nos apresente um grande número de reservas em relação à ideia de progresso sob a marcha da revolução técnica, ele mesmo reconheceu que as conquistas técnicas permitem, ao menos potencialmente, o aumento do bem-estar individual e social através da reconfiguração das relações de trabalho, sobretudo afetadas pelo desenvolvimento dos recursos tecnológicos:

Podemos dizer também univocamente que, nos países industrializados, a segunda revolução industrial conduzirá a uma sociedade em que haverá um bem-estar sem precedentes para o conjunto da população (incluindo as pessoas afetadas pelo desemprego estrutural) como também alcançará um nível sem precedentes do conhecimento humano do mundo. Também é certo que, devido à informática e às suas inúmeras aplicações, o mundo se converterá em um conjunto único e estreitamente inter-relacionado no qual todos os grandes problemas assumirão um caráter *global*.<sup>38</sup>

Suas projeções avançam sobre o âmbito político onde, para Schaff, serão promovidas importantes e positivas mudanças nas liberdades individuais que, por sua vez, trarão implicações profundas para o desenvolvimento da democracia:

Graças à própria independência material, as pessoas serão mais livres do que hoje, pelo menos em alguns âmbitos determinados de sua vida. Estarão em melhores condições, portanto, de defender sua liberdade, inclusive a liberdade política, do que hoje. Em todo caso, existe esta possibilidade para o desenvolvimento da democracia, com o

---

<sup>36</sup> Grifo nosso.

<sup>37</sup> BUBER, Martin, *Encontro: fragmentos autobiográficos*, p.60-61.

<sup>38</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.153.

favorecimento na vida privada daquilo que caracterizamos como individualismo moderado.<sup>39</sup>

Neste cenário, segue o autor, as tecnologias serão importantes catalizadoras de mudanças sociais. Por conta da “abundância de informações de todos os tipos que o homem da sociedade informática terá à disposição”,<sup>40</sup> os “cidadãos serão mais esclarecidos, provavelmente serão universalmente mais instruídos [...], o que estimulará, por outro lado, o desenvolvimento de atitudes típicas do individualismo moderado”.<sup>41</sup> Este aspecto do pensamento de Schaff nos deixa uma senda aberta por onde seria possível estimar o uso das TIC sob certo otimismo. Boa parte deste otimismo é resultado da ideia de que uma aproximação global dos sujeitos, antes isolados, – ao menos em seu lugar sócio-geográfico – seja fator determinante para o surgimento de mudanças sociais positivas. Esta perspectiva será explorada na seção a seguir, onde abordaremos a relação entre a evolução das TIC e as mudanças comportamentais que tal desenvolvimento desperta, e a modificação do conceito de governança em sua acepção mais clássica, sobretudo como fora estabelecido ao longo da primeira metade do século XX.

### 1.3 A governança e as TIC

Muito embora os benefícios das incontáveis conquistas técnicas sejam, ainda hoje, objeto de má distribuição, o avanço da ciência tem potencializado, através da oferta de tecnologia básica,<sup>42</sup> a comunicação e a cooperação entre aqueles que têm historicamente vivido à margem do raio de ação de sua eficácia. Sendo assim, as Tecnologias da Informação e Comunicação, ao possibilitarem a organização de espaços de cooperação

---

<sup>39</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.106. Schaff define o individualismo moderado como: “Aquele que se desenvolveu historicamente na cultura greco-romana, particularmente no Renascimento. Isto significa tentar reservar para si mesmo uma esfera de intimidade, não entendida como liberdade absoluta de todos os vínculos sociais – o que, além do mais, seria impossível –, mas reduzindo ao mínimo a ingerência e as restrições sociais na vida privada. Este mínimo indispensável, portanto, dependerá da forma histórica de uma sociedade determinada e de suas relações sociais determinadas. Em outras palavras, depende das necessidades humanas historicamente configuradas” (ver SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.103).

<sup>40</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.106.

<sup>41</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.106.

<sup>42</sup> Consideramos tal oferta a popularização do uso de microcomputadores fixos (*desktops*) ou móveis (*notebooks* e *netbooks*), celulares e tablets com conexão à internet.

mediante o uso de redes digitais,<sup>43</sup> têm sido consideradas, sobretudo nas últimas duas décadas, importantes mecanismos de amplificação de ações que visam o combate de lógicas de governo, comprometidas com a manutenção da dicotomia entre a elite e aqueles que, distantes do poder, seguem excluídos da divisão do capital.

O crescente uso das redes de relacionamento e das várias plataformas de comunicação em tempo real tem, assim, permitido a aproximação de indivíduos que partilham mesmos interesses, tornando possível a formação de grupos organizados que já estendem suas ações de cooperação para além do ambiente computacional. Desse modo, o uso da internet tem permitido pressionar os governos para uma “maior e melhor oferta de serviços e maior transparência das ações governamentais, mais democracia”<sup>44</sup> para a população. Assim, a internet está “relacionada a uma nova forma de fazer política, dissociada ou à margem do Estado, pelo fortalecimento das redes da sociedade civil (SORJ, 2003)”.<sup>45</sup> Através das TIC, sobretudo via acesso a redes de relacionamento digitais, estes sujeitos “não-corporativos”, agora organizados e com coro próprio, passam a demandar do Estado a revisão de políticas públicas, voz ativa em debates antes acessados apenas pelos atores do governo e a exigir o redimensionamento da própria organização política da gestão estatal.

Com efeito, cobra-se do Estado a “melhoria nos processos governamentais, oferta de serviços de melhor qualidade e quantidade, possibilidade de uma maior transparência na prestação de serviços”, bem como a “possibilidade de maior acesso às informações do

---

<sup>43</sup> Usamos a expressão *redes sociais* no sentido dado por Boyd e Ellison: “We define social network sites as web-based services that allow individuals to (1) construct a public or semi-public profile within a bounded system, (2) articulate a list of other users with whom they share a connection, and (3) view and traverse their list of connections and those made by others within the system. The nature and nomenclature of these connections may vary from site to site” (ver BOYD, D. M; Ellison, N. B. *Social network sites: Definition, history and scholarship*. Journal of Computer-Mediated Communication, 13(1), article 11, 2007). Nos meios digitais, mesmo fora deles, as redes sociais remetem “à noção de junção de nós – individuais ou coletivos – que, interligados entre si, permitem a união, a comutação, a troca, a transformação. Estar em rede – social, cultural, econômica, política – é (ou sempre foi) uma das condições de possibilidade de nossa convivência neste mundo, dada a necessidade (ou a obrigatoriedade) da contínua constituição de grupos comuns (ou comunidades) em limitados espaços e simultâneos tempos” (ROCHA, Cristianne; FARNER, Maria. *As redes em saúde: entre limites e possibilidades*, 2005. Disponível em: [http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/Estar\\_em\\_rede.pdf](http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/Estar_em_rede.pdf). Acesso em: 27 Jul. 2009).

<sup>44</sup> PINHO, José Antonio G. de. *Internet, governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate*, p.9.

<sup>45</sup> PINHO, José Antonio G. de. *Internet, governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate*, p.9.

Estado, maior grau de formação e articulação de grupos dentro da sociedade, possibilidade de maior cobrança de serviços, em qualidade e quantidade, ao setor público”.<sup>46</sup> Tais sujeitos proliferam em grupo e “sob a forma de governos locais e regionais que se espalham pelo mundo com seus projetos, formam eleitorados e negociam com governos nacionais, empresas multinacionais e órgãos internacionais”;<sup>47</sup> fundam um modelo participativo “com oscilação anárquica, no qual as mudanças ocorrem em vários níveis, tanto na organização como no conjunto da estrutura produtiva”.<sup>48</sup>

Neste cenário – definido por Castells como *Sociedade em rede* ou *Estado em rede* –,<sup>49</sup> as TIC surgem como uma espécie de brecha por meio da qual os sujeitos da vida comum, ainda que distantes do poder central de governo, passam a afetar a gestão pública ao emitir e propagar sua opinião e crítica. Isso, pois, segundo Lima Jr., Novaes e Hetkowsky, as tecnologias, no fundo, desencadeiam

o surgimento de uma outra articulação de linguagens encarnada em novos suportes que são máquinas dotadas de capacidade para processamento e intercâmbio de informações [...] Se as tecnologias são entendidas como criação humana, as tecnologias da informação e da comunicação podem ser percebidas como modos de produção que desencadeiam instrumentos com características próprias.<sup>50</sup>

Sob esta perspectiva, as TIC, reconhecidas enquanto “processos criativos e transformativos humanos”, têm reestruturado “profundamente a consciência [dos sujeitos], a memória humana e a busca de soluções para grandes e pequenos problemas”.<sup>51</sup> Desse modo, as TIC abrem a possibilidade de reescrita e reconfiguração o modo como os sujeitos interagem entre si, com o meio à sua volta, com o Estado e as

---

<sup>46</sup> PINHO, José Antonio G. de. *Internet, governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate*, p.3.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Gustavo J. de; SCHWANKA, Cristiane. *A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI*, p.128.

<sup>48</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.7.

<sup>49</sup> Para Castells, “A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microelectrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes” (ver CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política*, p.20).

<sup>50</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.11.

<sup>51</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.11.

demais instituições de poder, criando, conseqüentemente, novas formas de atuação e de implicação em uma vida política e de ativismo social. Sobre o potencial das TIC, afirma Sorj:

A telemática, ao inserir o indivíduo no contexto no mundo de informações globais e ao proporcionar o aumento de seus contatos com diversas redes sociais, “participa do processo de radicalização do individualismo, na medida em que o desvincula do contexto local, aumentando suas possibilidades de inserção nos mais diversos tipos de mundos significativos (SORJ, 2003)”.<sup>52</sup>

Este processo de individualização, embora ao pé da letra pareça estimular o isolamento do indivíduo, constitui, pelo contrário, um vigoroso processo de socialização. O indivíduo, por meio das TIC, pode ampliar os laços de suas relações sociais, antes apenas restritas ao âmbito local, ao alçar a condição de sujeito de autonomia através da escolha de quais novos grupos fará adesão e passará a interagir. As TIC, desse modo, sedimentam o determinismo imposto pela geografia que, em uma medida importante, termina por regular quais relações e com que grupos o indivíduo irá experimentar e dialogar. Em outras palavras, as TIC permitem que o sujeito, então espacializado em uma microgeografia, possa, doravante, experimentar novos espaços sociais – mais amplos também – ainda que tudo seja feito por vias computacionais ou *virtuais*.<sup>53</sup>

Para Schaff, esta seria a época do *homo autocreator*,<sup>54</sup> indivíduo humano que, se vendo vinculado à sociedade, seja pela “educação, linguagem, modelos de personalidade, sistema de valores e estereótipos [...] também está inseparavelmente vinculado a ela pelo papel que desempenha na intrincada rede de relações sociais”.<sup>55</sup> De natureza dual, pois afirmado, seja pela sua natureza natural seja pelas possibilidades de modificação de si quando imerso na vida social e cultural, o *homo autocreator* seria então “criador do seu próprio destino”. Tal característica, de acordo com Schaff, sempre esteve presente

---

<sup>52</sup> PINHO, José Antonio G. de. *Internet, governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate*, p.7.

<sup>53</sup> Há um grande debate em torno de uma maior ou menor valoração das relações sociais presenciais em detrimento das relações sociais baseadas na computação, grosso modo, chamadas “virtuais”. Para Buber – autor que nos oferece um contraponto excelso frente ao entusiasmo diante das relações mediadas por computadores –, o diálogo presencial seria fonte da alteridade e, nesse sentido, consolidar-se-ia algo insubstituível, pois, em sua essência, o diálogo materializaria a realização do devir humano; seria, afinal, a síntese do *ser* humano ou ainda pura imanência humana (ver BUBER, Martin. *Encontro: fragmentos autobiográficos*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1991).

<sup>54</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.154.

<sup>55</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.155.

durante todo o desenvolvimento histórico do homem, conferindo-lhe liberdade de escolha, apesar de, em certa dimensão, poder ser reduzido a uma única matriz biológica ou natural. Sobre isso, conclui Schaff:

[o homo autocreator] não pode na verdade configurar de modo arbitrário este destino, tem que agir sob condições determinadas e de acordo com elas, mas, apesar disso, é livre para escolher entre as alternativas que lhe são apresentadas. Isto é pouco para os filósofos, que gostariam de que o homem fosse “absolutamente livre” para moldar a sua própria história e para criar seu próprio destino. Esta crença não é mais do que uma ficção, como só a fantasia filosófica pode produzir. Mas é muito para aqueles que não concebem o mundo real como se fosse fantasia, mas que consideram que o *homo autocreator* é um ser de carne e osso e que como tal está sujeito a todas as leis da natureza e também do desenvolvimento social.<sup>56</sup>

Para Touraine, tal liberdade, a livre escolha deste *homo autocreator*, seria então um dos princípios fundamentais à instalação de um regime genuinamente democrático:

É preciso, portanto, que a democracia combine a integração, isto é, a cidadania, que supõe em primeiro lugar a liberdade das escolhas políticas, com o respeito das identidades, das necessidades e dos direitos. Não há democracia sem a combinação de uma sociedade aberta e sem respeito pelos atores sociais, sem a associação entre os procedimentos frios e o calor das convicções e presenças. O que nos afasta de uma vez por todas de uma concepção popular e de uma concepção liberal da democracia.<sup>57</sup>

Tal fenômeno, em nossa opinião, tem favorecido e estimulado a tomada de consciência de que, afinal, somos todos *indivíduos sociais* no sentido que tal expressão assume no pensamento de Schaff. Combatendo uma noção estritamente naturalista do sujeito, onde o modo de ser e viver dos indivíduos seria apenas mera repercussão dos desígnios da genética, Schaff reapresenta a trama da vida como um reprocesso constante. Partindo do princípio de que a vida sofreria, no espaço social, sobretudo no processo de educação, contínuas e complexas guinadas, Schaff reconheceria nos sujeitos uma autonomia perante os vaticínios do seu código genético e também do capitalismo pós-industrial:

O indivíduo humano torna-se o que é no processo de educação social: sua gênese está determinada pela influência da linguagem, pelo sistema de valores transmitidos e por suas relações normativas correspondentes, pela transmissão social dos estereótipos – que provocam fortes efeitos sobre o pensamento e o agir do homem –, pela aquisição de um caráter social preciso que lhe permite reagir quase

---

<sup>56</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.154-155.

<sup>57</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*, p.345.

institivamente a situações que exigem uma decisão rápida etc. O decisivo a respeito é que o indivíduo representa sempre uma combinação *sui generis* de relações sociais, no sentido de ser um produto destas relações. **Entretanto, o indivíduo é um indivíduo social não só em sentido genético, mas também no sentido de sua existência conjunta no interior da estrutura social, no interior da divisão do trabalho**<sup>58</sup> (que fixa o lugar do indivíduo num conjunto social determinado, da sociedade primitiva à sociedade mais avançada). Finalmente, o indivíduo é social [...] também segundo a sua atividade produtiva e o sentido da vida social a ela correspondente [...].<sup>59</sup>

Desse modo, Schaff sintetiza sua noção de indivíduo como um pólo de convergência de relações socioculturais que, por sua vez, firma-se também como instância de modificação do ambiente e de criação de novas relações socioambientais:

O caráter do indivíduo, seu caráter social e, conseqüentemente, a forma que molda seu objetivo na vida é sempre um produto social e depende do sistema de valores que a sociedade transmite ao indivíduo. O *homo autocreator* forja seu próprio destino e sua vida, mas o faz apenas enquanto indivíduo *social*, enquanto personalidade produzida socialmente. A sociedade, por seu lado, também não é mais do que uma rede de intrincadas interações criadas pelo homem, simultaneamente condicionadas e condicionantes.<sup>60</sup>

Para Lima Jr., o indivíduo social escaparia aos desígnios do determinismo biológico na medida em que se constitui

um ser de sentido, responsável pela instituição de modos e formas de satisfação dessa necessidade, localizada em contextos históricos-sociais, onde se encontram as condições materiais e simbólicas para que, de modo singular e específico, ele possa dar conta dessa necessidade/constituição; gerando, assim, diferentes formas, meios, instrumentos, primados, instituições, para atualizar esta condição geral, instituindo-a e seus derivados, anarquicamente, tanto pelo seu caráter histórico (FEYERABEND, 1998), quanto pela condição subjetiva através da qual cada ser insere-se e se expressa ontologicamente nisso.<sup>61</sup>

Em diálogo com Maffesoli, Lima Jr. enfatiza que o sujeito vive imerso em lugar essencialmente simbólico que

se configura não só a partir das relações sociais de poder, relacionadas com a organização social do trabalho e da produção material, mas,

---

<sup>58</sup> Grifo nosso.

<sup>59</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.102.

<sup>60</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.155.

<sup>61</sup> LIMA JR. Arnaud S. de. *Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito*, p.10.

sobretudo, a partir dos laços sociais, que são formas de discurso através das quais as pessoas estabelecem vinculação com a realidade, de acordo com os imperativos de seus desejos e necessidades, e com seus modos específicos de ser, inaugurando suas marcas originais na condição simbólica geral, nossa “residência comum”. Assim, a residência comum refere-se à condição simbólica que todos compartilham, na qual todos estão consignados, ao mesmo tempo em que cada um faz-se singularmente neste lar, neste elo consignativo. Por outro lado, todos os aspectos relativos à sociedade, ao jogo social, ao socius, inclusive o aspecto/processo material e produtivo são, em si mesmos, constituídos simbolicamente, já que dependem de ideias-valores, atos nominativos, economias de sentido, no processo mesmo de sua fundação como instituições sociais.<sup>62</sup>

Assim, para Schaff, o homem não seria mera tábula rasa, tal como nos apresentaria o empirismo clássico. De modo diverso, o homem seria “portador de um duplo código, genético e cultural, e entre ambos se estabelecem complicados entrelaçamentos, assim como relações recíprocas e inclusive conflitos”.<sup>63</sup> Desse modo:

Nosso *homo autocreator* não é o soberano, não é uma personalidade imaginária “absolutamente livre” que pode atuar arbitrariamente. Parece mais com um monarca constitucional, que é *nominalmente* soberano, mas cujas mãos estão atadas à constituição (no nosso caso por duas constituições). Mas apesar disso é livre, ainda que o seja apenas no sentido da liberdade enquanto necessidade conhecida, como afirmam certas escolas filosóficas.<sup>64</sup>

Para Schaff, as TIC – há aqui um anacronismo no uso desta expressão<sup>65</sup> – cumprirão um papel importante no processo de tomada de consciência dos sujeitos a fim de que se vejam, afinal, reconhecidos como indivíduos sociais:

Graças à abundância e à variedade de informação, tais desenvolvimentos romperão o isolamento dos indivíduos e colocarão fim à alienação que sofrem, como acontece hoje, vivendo fechados em compartimentos profissionais, de classes e nações. A sociedade informática traz consigo tendências contraditórias a este respeito: de um lado, reforça a alienação dos homens, mas de outro permite superá-la efetivamente. Para dar um exemplo: a futura organização do trabalho no escritório – pela qual todo empregado trabalhará a maior parte do tempo só em sua casa, comunicando-se com outros e recebendo os dados e os documentos necessários por meio de terminais – aumentará o sentido de isolamento daqueles que trabalharem nestas condições. Mas, por outro lado, a comunicação

---

<sup>62</sup> LIMA JR. Arnaud S. de. *Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito*, p.16.

<sup>63</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.156.

<sup>64</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.156.

<sup>65</sup> Em *A sociedade informática*, Schaff, em geral, utiliza o termo “telemática” ou a expressão “comunicação entre terminais”.



baseada em fibras óticas e satélites romperá o isolamento e a consequente alienação das pessoas que vivem distantes das concentrações humanas.<sup>66</sup>

Por fim, Lima Jr. localizaria a subjetividade como estrutura fundamental e responsável pela criação de “furos” na realidade do indivíduo. Assim, a subjetividade permitiria novas possibilidades de ser e viver, refratando e interferindo – deixando, portanto, de meramente refletir – o que determinaria a genética. A subjetividade operaria, assim, como meio irrefreável da reflexão sobre a ação humana mesmo quando o sujeito imerso em uma realidade dominada pelo autoritarismo, pela automação ou qualquer outra forma de restrição ao pleno viver. Para Lima Jr., a subjetividade seria pura imanência humana e, desse modo, encarada, constitui-se instância subversora de processos externos ao sujeito, conferindo-lhe autonomia criativa – e aqui encontramos certa semelhança com a ideia de indivíduo social de Schaff – frente à vida, frente ao que impõe seu ambiente sócio-cultural. Com efeito, enraizada no caráter comunicativo ontológico que animaria os sujeitos, para Lima Jr., a subjetividade causaria, afinal,

furos nas dinâmicas de realidade específicas dos processos científicos e tecnológicos, das formas de inovação decorrentes de suas produções e criações, bem como nos processos formativos e educacionais implícitos na realidade, enquanto elemento integrante/integrado da mesma.<sup>67</sup>

#### **1.4 A materialização do *indivíduo social* e a reconfiguração do Estado**

As insurgências que recentemente eclodiram no mundo árabe ilustram, de forma lapidar, o quão as TIC, sobretudo o uso de redes digitais como plataformas de mobilização popular, podem apoiar ações de protesto contrárias à gestão do Estado. A *Primavera Árabe*, fenômeno que consubstancia os diversos levantes populares contra os governos totalitários do Oriente Médio – no Egito, Líbia, Argélia e Bahrein, por exemplo – tem sido considerada o ponto axial de uma guinada primordial no modo como a população tem ampliado o alcance de sua interferência no âmbito do governo e, em casos como este, também em âmbito regional e global. Encontrando suporte nas TIC, os grupos emergentes assim “configuram e manifestam outro movimento e outra

---

<sup>66</sup> SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*, p.106.

<sup>67</sup> LIMA JR., Arnaud S. de. *Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação no Dinamismo do Sujeito*, p.17.

lógica operacional, baseadas em redes hipertextuais, sob o ponto de vista de uma característica aberta à participação, à permanente constituição da coisa de modo criativo, negociado, subjetivado”.<sup>68</sup> Segundo Akutsu e Pinho, este novo modo de expressão dos movimentos sociais, impulsionados pela “crescente utilização da internet por empresas, governos e cidadãos”,<sup>69</sup> passa a ser uma

oportunidade ímpar para que o governo crie novos serviços, com melhor qualidade e menor custo, e para que a sociedade possa participar de uma forma mais efetiva na gestão governamental, seja questionando-a, seja contribuindo com esta, ou ambas as formas.<sup>70</sup>

Ainda para Akutsu e Pinho,

mesmo os ‘antiutópicos’ mais cétricos não têm como negar as enormes possibilidades de aperfeiçoamento da democracia propiciadas pela Internet. O recente golpe de Estado aplicado ao governo da Venezuela mostra esse potencial da rede mundial de computadores: para enfrentar os golpistas, que contaram com o apoio das principais redes de televisão daquele país, os partidários do presidente Hugo Chávez se valeram de uma rede de comunicação alternativa, “basicamente composta por internet e celulares” (Fernandes, 2002:27). Com base em contatos por e-mail os cidadãos venezuelanos puderam informar ao mundo o que estava acontecendo no país nesse período, e essas informações foram decisivas para a reversão do golpe, criando condições para um contragolpe inédito na América Latina.<sup>71</sup>

Assim, com o auxílio das TIC, o indivíduo comum, por vezes impedido de atuar na forma de ser político e de vontade, pode, doravante, conhecer opiniões, protestar e, se organizado, exigir que sejam revistos, alterados, mesmo revogados os acordos sobre os quais se funda a gestão do Estado. Eis que, afinal, economia e política passam a fazer parte da vida ordinária:

as TIC, a Gestão, a Educação, e suas relações enquanto estruturas que podem ser operadas pelo sujeito, não só a partir de conhecimentos técnicos e científicos, ou outros específicos, como também de um modo próprio de ser/estar aí, que tem a ver diretamente com o modo de ser de cada pessoa, de sua condição social, histórica, cultural, de seus interesses manifestos e conscientes, de suas operações inconscientes, de tal forma que estas expressões e incursões singulares

---

<sup>68</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.15.

<sup>69</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.724.

<sup>70</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.724.

<sup>71</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.743.

e relativas dinamizam criativa, transformativa e permanentemente tais processos.<sup>72</sup>

Para Kissler e Heidemann, esta nova ordem política, impulsionada pela expansão do acesso da população à informação, passa a solicitar, sobretudo do poder público, um novo modelo de Estado – sai de cena o Estado provedor, ergue-se, em seu lugar, o Estado *garantidor* ou *ativador*<sup>73</sup> – e, conseqüentemente, uma nova noção de governança que permita a aderência da sociedade civil, de indivíduos e grupos com interesses afins ao debate acerca do macro-projeto político, econômico e social que se pensa pôr em execução.

Segundo Bobbio, o Estado passa, agora, a desenvolver uma “função de mediador e de garante mais do que a de detentor do poder de império segundo a representação clássica da soberania”.<sup>74</sup> Próximos a Bobbio, Kissler e Heidemann destacam que este novo Estado assume, pois, a função de garantir e legitimar as ações conjuntas que os atores sociais desenvolvem “movidos pela expectativa de que conseguem avaliar melhor os problemas de sua região do que os atores nacionais ou supra-estaduais”.<sup>75</sup> Para Lima Jr, Novaes e Hetkowsky, isto

significa que o movimento dos sujeitos, nas organizações do século XXI, demanda a compreensão de outra lógica, que consiste no modo como formamos nossos juízos e como relacionamos os conceitos com o caráter prático das coisas, bem como as interferências e a construção de sistemas formais que devemos operar de acordo com as necessidades humanas, mas também de outros sistemas não-hegemônicos [...], engendrados nos diferentes dinamismos da coisa social contemporânea [...]. Nem todos os sujeitos estão preparados e dispostos para entender outra lógica [...].<sup>76</sup>

Tal ânimo abre caminho para uma noção de governança de natureza essencialmente pública que surge como pronta resposta do Estado à demanda – ou nova lógica – de participação política da população: “O termo governança em TIC é, então, utilizado

---

<sup>72</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.3.

<sup>73</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.483.

<sup>74</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*, p.26.

<sup>75</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.482.

<sup>76</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.14.

como forma de obter controle e conhecimento em TIC, assegurando mais **transparência**<sup>77</sup> na gestão estratégica”.<sup>78</sup> Desse modo, a expressão *governança pública* passa, atualmente, a designar

uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, ao novo modelo [de governança] somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.<sup>79</sup>

Gerido a partir deste modelo, o Estado deixa de ser, assim, “uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional”.<sup>80</sup> Neste novo momento, Estado, mercado, redes sociais e comunidades passam a constituir mecanismos institucionais de regulamentação que se articulam em diferentes composições ou arranjos;<sup>81</sup> que concorrem para a construção de “consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo”;<sup>82</sup> “que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada”.<sup>83</sup> Para tanto, o poder centralizador do Estado tradicional deve, então, ceder lugar a uma vontade regulatória e conciliatória que, recebendo apoio conjunto de “atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para

---

<sup>77</sup> Grifo nosso.

<sup>78</sup> LUNA, Alexandre. *MAnGve: Implantando governança ágil*, p.26.

<sup>79</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.482.

<sup>80</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.485.

<sup>81</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.485.

<sup>82</sup> Aqui, Gonçalves, em *O conceito de governança* (p.14), cita TOMASSINI, Luciano. *Governabilidad y Políticas Publicas em America Latina*. In: FLÓREZ, Fernando C. (editor). *Democracia em déficit. Governabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. *Governabilidad y políticas publicas em America Latina*, 2001.

<sup>83</sup> OLIVEIRA, Gustavo J. de; SCHWANKA, Cristiane. *A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI*, p.124.

grupos privados e comunitários”,<sup>84</sup> passa a discutir “novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis [sociais]”.<sup>85</sup>

Entretanto, este novo perfil de Estado não implica, necessariamente, a dissolução radical do trinômio governo-mercado-população; pelo contrário, só haverá fluidez e permeabilidade entre tais esferas, caso haja, logicamente, fronteiras entre si. Ademais, a própria democracia deve

Ela [a democracia] deve combater o poder absoluto, o do despotismo militar assim como o do partido totalitário, mas deve também estabelecer limites a um individualismo extremo que poderia dissociar completamente a sociedade civil da sociedade política e deixar esta entregue a atividades facilmente corruptoras ou ao poder usurpador das administrações e empresas.<sup>86</sup>

As TIC, desse modo, auxiliam nos processos de formação – ao menos de emancipação – de um novo perfil de sujeito. Antes joguetes e massa manobrável, esses “novos” indivíduos da era do acesso à informação passam a exigir, doravante, a pronta reinvenção do Estado, seja ao demandar a revisão das políticas sociais e econômicas, seja ao exigir a reconfiguração da estrutura orgânica do governo, que, sob o apelo dos valores da gestão participativa, tende a horizontalizar-se, cedendo espaço e poder aos grupos emergentes. Para Pinho,

Os impactos dessa mudança não podem ainda ser avaliados plenamente, pois a mudança não está acabada, mas em processo, talvez apenas se iniciando. De qualquer forma, alguns impactos já são sentidos, bem como já existe reflexão sobre o que vem acontecendo. A internet tem gerado muitas expectativas positivas de mudanças na ordem social e política, ao possibilitar maior interatividade, participação e transparência, com repercussões na democracia.<sup>87</sup>

Esta complexa dinâmica entre o social e o individual sofre, segundo Lima Jr., Novaes e Hetkowsky, influência de “expressões e conquistas que os sujeitos

---

<sup>84</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.482.

<sup>85</sup> GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*, p.4.

<sup>86</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*, p.344.

<sup>87</sup> PINHO, José Antonio G. de. *A internet e expectativas da democracia na era digital*, p.37.

constroem/criam/autorizam das diferentes estruturas em que estão enredados [...], recriando-as, ressignificando-as, refuncionalizando-as de forma permanente”.<sup>88</sup>

Ressignificada, senão mesmo recriada, a estrutura e os processos do Estado da governança pública, passa a assumir um caráter por vezes impreciso e caótico, onde vozes diversas pleiteiam presença e audiência ao tempo em que ingressam no debate público. Tal processo atinge, assim, “indiscriminadamente, os diversos setores organizacionais, provocando reestruturações emergentes das atividades cotidianas e nas relações humanas [...], gerando novas perspectivas políticas, econômica, cultural, educacional e de gestão”.<sup>89</sup>

### **1.5 Desafios para a governança pública**

Diante do baixo fomento à criação de ambientes para a organização popular, homologados pelo Estado, as redes digitais de relacionamento surgem como espaços alternativos de discussão e mobilização, reconfigurando, em última análise, a própria natureza e a forma de realização do ativismo político. Este fenômeno funda, assim, uma nova perspectiva para a gestão pública; uma nova ordem sob a qual o governo passa a sofrer uma crescente inspeção de grupos organizados e dispostos a lutar por poder, intervir e regular as ações do Estado. Neste cenário, a perspectiva administrativa da governança pública ganha força ao propor modelos de gestão onde governo, sociedade civil e população compartilhem as tomadas de decisão e passem a ocupar o espaço político antes preenchido pela figura do Estado tradicional.

Assim, o Estado da governança pública, apesar de sua administração fundada na co-gestão – modelo que se opõe à extensa lista de responsabilidades do Estado provedor –, põe-se diante de desafios até então pouco enfrentados – ou logo reprimidos – pela gestão tradicional, caracterizada, fundamentalmente, pela luta pelo poder, pela centralidade decisória, pela rigidez hierárquica, pela oferta e controle dos serviços

---

<sup>88</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.4-5.

<sup>89</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.5.

públicos. Para Jambeiro, outra sorte de desafios é causada por processos graduais de privatização de empresas públicas e pela liberalização da economia que se tornou uma tendência aparentemente incontrolável em todo o mundo.<sup>90</sup> Para este autor, tais fenômenos – e no Brasil, não seria diferente – têm implicado mudanças dramáticas “na economia política dos setores da informação e das comunicações, particularmente no que se refere à composição do capital e ao controle das empresas”.<sup>91</sup> Desse modo, a “re-regulamentação da prestação de serviços de informação e comunicações passou a amplificar e a expandir a lógica mercantil na área [da informação e das comunicações] e a excluir normas e controles estatais e sociais que pareciam consolidados” – conclui Jambeiro.<sup>92</sup>

No Brasil, estado historicamente marcado pelo *patrimonialismo*<sup>93</sup> e por uma democracia de caráter *delegativo*,<sup>94</sup> é comum observamos frentes amplas de resistência às reformas política e social. Para Dagnino, os desafios, ou os “mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder”,<sup>95</sup> têm “origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão”<sup>96</sup> – como no caso do patrimonialismo brasileiro; já “outros se relacionam com características estruturais do funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas origens sejam, às vezes, de difícil elucidação”.<sup>97</sup> Para Pinho, em amplo diálogo com Lévy, o abandono da lógica da gestão patrimonialista, portanto resistente à mudanças, demandaria

“uma verdadeira revolução cultural”, “uma mutação de grande amplitude” que exigiria redução de níveis hierárquicos, circulação

---

<sup>90</sup> JAMBEIRO, Othon. *Gestão e tratamento da informação na sociedade tecnológica*, p.208.

<sup>91</sup> JAMBEIRO, Othon. *Gestão e tratamento da informação na sociedade tecnológica*, p.208.

<sup>92</sup> JAMBEIRO, Othon. *Gestão e tratamento da informação na sociedade tecnológica*, p.208.

<sup>93</sup> A noção de patrimonialismo assume, aqui, por ora, o seguinte sentido: a inexistência de limites entre o público e o privado, onde o governante, através das suas prerrogativas de representante máximo do Estado, “apropria-se de oportunidades e bens em seu próprio proveito e benefício” (AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.729-730).

<sup>94</sup> A noção de democracia delegativa que, aqui, temos em mente é esta: modelo de governo onde a sociedade civil e o povo “outorga plenos poderes a seu governante máximo, que passa a ser seu tutor” conferindo-lhe uma “procuração de plenos poderes” (AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.732).

<sup>95</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.147.

<sup>96</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.147.

<sup>97</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.147.

fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão cliente (Lévy, 2003:378).<sup>98</sup>

Para Lima Jr., Novaes e Hetkowsky, a superação deste modelo exige que a gestão seja imediatamente pensada e instituída “como efeito de uma racionalidade outra, calcada na pragmática e operacionalidade estético-expressiva, na qual o papel de cada sujeito, a partir de sua condição participativa e de autonomia, desempenha uma função fundamental”.<sup>99</sup> Tal consideração logo parece desdobrar-se em questão que nos soa desafiadora:

O que seria exatamente uma gestão que leve em consideração seu dinamismo interno de comunicação e também o conhecimento ou o potencial intelectual como sua base estruturante? Como pensar e instituir a gestão tendo como horizonte político não mais a luta hegemônica – que também implica no fim das metanarrativas e da lógica paradigmática –, mas a convivência na diferença? Isto equivale a perguntar: como instituir a gestão com base na diferença e não na identidade? Como pensar a gestão em bases estéticas criacionistas e não em bases epistemológicas duras, como reflexo da racionalidade instrumental, tecnicistas e mecanicistas? Como pensar a gestão não como um mero instrumento técnico-científico para as redes sociais, mas como uma rede, um dinamismo rizomático, um movimento instituinte ou mesmo um processo anárquico?<sup>100</sup>

E nesta outra, que logo complementa a questão anterior:

Como é possível dar conta dos valores emergentes nas sociedades modernas e das novas expectativas dos cidadãos por um estado eficiente, a partir das novas possibilidades de participação e engajamento dos cidadãos?<sup>101</sup>

A ideia de que a governança “compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns”; e que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento de sua ideia e de sua prática<sup>102</sup> solicita uma visão de governança que leve em consideração as singularidades e expectativas locais, obstáculos e entraves endêmicos e singulares a determinada região ou localidade.

---

<sup>98</sup> PINHO, José Antonio G. de. *Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia*, p.475.

<sup>99</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.9.

<sup>100</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.9.

<sup>101</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.481.

<sup>102</sup> GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*, p.14.



Podendo prescindir da participação do Estado, a *governança local*, versão regionalizada da perspectiva da governança pública, tem sido considerada uma possível resposta às questões anteriormente levantadas ao ser definida como “uma forma autônoma de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem a participação estatal”.<sup>103</sup>

Apesar das expressões *governança pública*, *governança em TIC* e *governança local* serem frequentemente utilizadas quando se busca fazer referência a uma forma de gerir, que leve em consideração os desejos dos atores sociais e seus modos de expressão, nota-se, por vezes, a existência de um expressivo hiato entre: I) a aplicabilidade do que projeta a governança pública; II) o uso das TIC como recurso que interessa e se torna fundamental para a sociedade, conforme enfatiza Pinho: “Os ‘Facebooks’ e outros instrumentos só facilitam a vida e a atuação políticas se a sociedade estiver interessada nelas”. Por isso mesmo, “Não adianta magnificar a tecnologia, colocá-la num pedestal por seu potencial transformador, se a sociedade não estiver interessada nessas mudanças”;<sup>104</sup> III) a valorização e escuta dos diversos atores e grupos sociais diretamente afetados pela gestão mediante a criação “de instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos”.<sup>105</sup>

Tais dificuldades advêm, sobretudo, da resistência frente a um novo paradigma para a governança, que requer, para que seja integralmente assumido pelo Estado, o necessário abandono de uma lógica de gestão tradicionalmente “fundada na racionalização científica do processo, e gestada na base de uma divisão social do trabalho entre os que pensam e os que executam, refletindo, outrossim, a divisão social mais ampla do jogo social”.<sup>106</sup> Para Lima Jr., Novaes e Hetkowsky, tal aversão encontra uma de suas possíveis matrizes na falta de compreensão do novo lugar destinado ao sujeito de voz ativa e autônomo, que implica “a composição de um diferente horizonte político em que

---

<sup>103</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*, p.482.

<sup>104</sup> PINHO, José Antonio G. de. *A internet e expectativas da democracia na era digital*, p.45.

<sup>105</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.731.

<sup>106</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.13.

a busca de hegemonia perde sentido, com a ascensão de uma condição histórica de convivência na diferença, em permanente processo de negociação, de correlação de força”.<sup>107</sup> Este lugar da autonomia põe-se a ser ocupado nas redes digitais, ora reconhecidas como plataformas que comportam e transmitem vivências, relatos e desejos e que exigem, dos atos de governo, o respeito ao nome próprio, também a participação individual e coletiva, a criticidade, “o respeito ao saber-fazer dos partícipes, o acesso às informações e diálogos entre os pares”.<sup>108</sup> Para estes autores, “abordar as redes sociais implica em constatar a emergência de dinâmicas e operações que se articulam em razão das relações e laços sociais, assim tanto entram em cena aspectos relativos aos interesses econômicos, políticos, sociais, como aqueles de ordem cultural e subjetiva”. Esta nova ordem de coisas solicita, portanto, a deposição de “velhas bases analíticas sociológicas, que visavam a dinâmica social em função da produção material e do jogo de poder consequente das relações de trabalho no âmbito dos processos produtivos”.<sup>109</sup>

A superação desta velha política, onde se cultivava a bipolaridade entre Estado e massa governada, depende não só de uma reconfiguração do protesto social e do ativismo político, uma vez afetados em forma pela ampliação e popularização do acesso à tecnologia. O sucesso de uma participação popular eficiente e produtiva, ou a assunção do lugar da autonomia do qual há pouco falávamos, dependeria ainda de outros tantos fatores igualmente importantes. Questões que se estendem desde a necessidade de compreensão das linguagens nativas deste novo lugar – os jargões técnico e político – pelos atores sociais até o desenvolvimento, e aí envolve certa demora histórica, de uma maturidade política da população, pois necessária ao bom trânsito na arena de negociações e, por vezes, de concessões. Esta última dependeria ainda de uma ressignificação mais radical, sobretudo por parte do Estado, do que seja, afinal, a democracia e, por conseguinte, de que modo podem ser aplicados os ideais democráticos. Nesse sentido, de acordo com Touraine, trata-se de, sobretudo, se buscar

---

<sup>107</sup> LIMA JR., Arnaud; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.4.

<sup>108</sup> LIMA JR., Arnaud; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.15.

<sup>109</sup> LIMA JR., Arnaud; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.4.

a submissão do poder político perante os direitos próprios do cidadão, direitos de ordem social e cultural:

o poder político ao respeito de direitos cada vez mais amplamente definidos, primeiramente cívicos, mas também sociais e até culturais. Se a idéia de direitos do homem encontra tanta força, é porque o objetivo principal não é mais derrubar um poder tradicional, mas proteger-se contra um poder que se identifica com a modernidade e com o povo e deixa cada vez menos espaço à contestação e às iniciativas.<sup>110</sup>

Esta resignificação exigiria ainda a instalação de um ambiente político que permita

aos atores sociais formar-se e agir livremente. São os seus princípios constitutivos que comandam a existência dos próprios atores sociais. Só há atores sociais se se combinar a consciência interiorizada de direitos pessoais e coletivos, o reconhecimento da pluralidade dos interesses e das idéias, particularmente dos conflitos entre dominantes e dominados, e enfim a responsabilidade de cada um a respeito de orientações culturais comuns.<sup>111</sup>

Na seção a seguir, passaremos ao exame de tais fatores que, ao cabo, afetam a afirmação de uma política favorável à gestão coletiva e participativa da coisa pública. Desse modo, destacaremos, inicialmente, o desafio do domínio técnico, ou o conjunto de conhecimentos necessários à compreensão do jogo político; por fim, abordaremos o desafio da divulgação e confiabilidade dos dados que, mediante ações de transparência, indicam – ou pelo menos deveriam indicar – a boa ou a má gestão pública.<sup>112</sup>

## **1.6 O desafio do domínio técnico**

Os resultados e avanços recentemente conquistados pela governança apoiada no uso das TIC têm sido afetados, ao menos parcialmente, pelo seguinte paradoxo: enquanto se tem garantido e ampliado o acesso da população aos dados públicos e à informação institucional e política – os investimentos em portais de transparência pública são bons exemplos de ações desse tipo –, observa-se que a população, em geral, em especial as lideranças populares, ainda apresenta razoável despreparo técnico, ignorando, assim, o

---

<sup>110</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*, p.344.

<sup>111</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*, p.345.

<sup>112</sup> O desafio da interoperabilidade entre sistemas de gestão, que diz respeito ao modo como a informação pode ser disponibilizada de modo mais objetivo e consistente ao grande público, será abordado em nosso segundo capítulo.

rol de conhecimentos elementares necessários à decodificação e consequente interpretação dos dados disponibilizados nos relatórios públicos de gestão – segundo Dagnino, o “envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem”.<sup>113</sup> Para Moraes, além de um domínio dos jargões da administração, da política, da economia e do direito público, existe ainda uma carência anterior, portanto de natureza mais elementar e fundamental:

Diante de uma ampla quantidade de conteúdos disponíveis, mais do que a habilidade técnica para saber como buscar conteúdos e interagir com as ferramentas, é preciso que o internauta possua condições cognitivas para estabelecer seus próprios critérios de seleção, tanto para a escolha dos conteúdos a consumir quanto para a sua própria produção, interligada a outros conteúdos já disponíveis na rede.<sup>114</sup>

A compreensão do funcionamento do Estado, da máquina administrativa e de seus procedimentos, ou ainda “entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios”, além de “uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação” tornam o domínio técnico do jargão administrativo, e mesmo do campo jurídico, uma faculdade essencial entre aqueles que atuam no jogo político.<sup>115</sup> Para Dagnino, a exigência de uma qualificação técnica e política tem, hoje, “se revelado um desafio importante para a sociedade civil, não só porque é condição necessária a uma participação efetiva mas também pelas implicações que tem assumido na prática”.<sup>116</sup> Ainda para esta autora, o “predomínio de uma razão tecnoburocrática, o excesso de ‘papelada’, a lentidão, a ineficiência, a ‘falta de sensibilidade e o despreparo’ da burocracia estatal; a falta de recursos”<sup>117</sup> têm seriamente dificultado a materialização de um ideal de governo que cumpra, afinal, o papel de facilitador e coordenador ao atuar em uma coalizão de forças onde se inclui também a sociedade civil. Tais fatores, aponta Boneti, seriam resultado do uso da técnica

---

<sup>113</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.148.

<sup>114</sup> MORAIS, Kátia. *Mídias sociais e a participação política no ambiente digital no Brasil: estudos de caso no governo federal*, p.70.

<sup>115</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.148.

<sup>116</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.148.

<sup>117</sup> HARVEY, David. *A Produção capitalista do espaço*, p.171.

como fator de dominação das relações de produção e, enquanto tal, no âmbito do progresso tecnológico ela não absorve as diferenças [entre elite e classe dominada],<sup>118</sup> mas as exclui. Mas é este conhecimento e esta interpretação da realidade que fundamenta as políticas públicas de desenvolvimento.<sup>119</sup>

Ainda para Dagnino, tal paradoxo se agrava na medida em que o sucesso de eventuais iniciativas de treinamento técnico tem seu êxito diretamente condicionado ao equilíbrio entre a permanência e a rotatividade dos sujeitos – em capacitação ou já capacitados – nos cargos e espaços políticos por eles ocupados. Assim, “dadas as dificuldades da aquisição dessa competência, seus eventuais portadores tendem a ser perpetuados enquanto representantes”.<sup>120</sup> No caso contrário, a ocorrência de uma alta rotatividade de lideranças também impede a fixação do conhecimento através de sua transmissão ao demais, mediante efeito multiplicador. Por vezes, estas duas situações fortalecem a idéia de deficiência técnica da sociedade civil, argumento que tem sido amplamente utilizado para a desqualificação das representações em conflitos abertos com o governo, conforme frisa Dagnino: “essa deficiência dos representantes da sociedade civil tem sido não só utilizada na desqualificação política desses últimos como até cultivada, reforçada pelos seus contendores como forma de exercer o controle sobre as decisões”.<sup>121</sup>

Além do desafio da qualificação técnica das lideranças, há ainda o desafio de sua qualificação política. A importância da qualificação política – que somente pode dar-se na vida coletiva – advém da necessidade de amadurecimento das lideranças sociais mediante o “reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores” como “requisito não apenas da convivência democrática em geral, mas especialmente dos espaços públicos enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais”.<sup>122</sup> A qualificação política envolve, assim, “um aprendizado crucial nestes novos espaços que trazem, como parte da sua novidade, a convivência direta com

---

<sup>118</sup> Observação nossa.

<sup>119</sup> BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*, p.86.

<sup>120</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.149.

<sup>121</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.149.

<sup>122</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.150.

uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos”.<sup>123</sup> Segundo Pinho, o espaço da internet, nesse sentido, pode vir a ser um grande aliado, pois auxiliaria na busca de soluções em coletivo, cabendo ressaltar que há, entretanto, “um problema no fato de que o ‘trabalho em rede envolve uma cultura de trabalho que não estamos habituados’ (GUIMARÃES, 2003, p.252), representando este um impedimento à busca de movimentos de caráter mais coletivo”.<sup>124</sup>

## 1.7 O desafio da transparência pública

Com efeito, dada a relevância da discussão em torno das políticas e meios de publicação dos dados de governo, debate que nos remete diretamente aos princípios sobre os quais se sustenta o regime da governança, apresentaremos, nesta seção, alguns desafios, notadamente de fundo histórico e por vezes cultural, impostos à gestão pública quando se decide pela implantação de processos e meios de publicação de dados de interesse público ou, de modo mais amplo, quando se busca a consolidação de um regime de gestão essencialmente transparente ou, sendo mais desejável, de *accountability*.<sup>125</sup>

Fundamental para a governança, a transparência na gestão pública, mais do que um princípio da boa administração, firma-se como importante catalisador da dinâmica política do Estado ao estimular a interferência direta da sociedade civil e de indivíduos da vida comum que, agora, manifestam seus interesses e exercem pressão política em grupos organizados através do uso de redes digitais. Embora a participação popular e da sociedade civil na gestão pública seja decisiva para a governança, fatores como a falta de capacitação técnica – mencionada na seção anterior – terminam por influenciar negativamente os resultados das ações de fomento e promoção do princípio da

---

<sup>123</sup> DAGNINO, Evelina. *Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil*, p.150.

<sup>124</sup> PINHO, José Antonio G. de. *Internet, governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate*, p.14.

<sup>125</sup> O conceito de *accountability* será abordado com maior profundidade no segundo capítulo deste trabalho. A rigor, não há tradução estabelecida do termo *accountability* para a língua portuguesa, entretanto, para muitos autores, conforme salienta Pinho e Sacramento, este conceito envolveria as ideias de responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo ou, em síntese, uma responsabilidade que envolveria a necessidade tanto ética quanto técnica de prestação de contas das ações da gestão (ver PINHO, José Antonio G. de; SACRAMENTO, Ana Rita S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.6, Dez. 2009).

transparência pública. Apesar da frequente criação de portais estatais de transparência e de comissões que passam a regular e auditar as contas públicas nas várias instâncias administrativas de governo, tais fatores ainda impõem importantes restrições à realização de iniciativas voltadas à efetivação deste princípio.

Para Pinho, a realização de iniciativas de tal ordem dependeria da “abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal” que, por sua vez, dependeria “de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia”.<sup>126</sup> Desse modo, para este autor,

a realização das oportunidades proporcionadas por essas tecnologias vai depender, fundamentalmente, do estágio de desenvolvimento político de cada país. No caso do Brasil, marcado pelo patrimonialismo (ou neopatrimonialismo), onde o conceito de transparência só nos últimos anos começa a ter validade, encontramos um Estado bastante resistente à abertura para procedimentos democráticos, a participação em especial. Por outro lado, as experiências internacionais têm mostrado também um quadro pouco animador, mas precisaríamos de muito mais elaboração trazendo outros elementos para afirmações mais peremptórias. De outro lado, tem-se uma sociedade, que não pode ser mitificada como locus do “bem”, das “boas intenções” frente a este Estado dado, que também é formada na mesma matriz patrimonialista. Assim, observa-se um processo de mudança que se acelera a partir dos anos 70 objetivando conduzir a superação desse atraso histórico.<sup>127</sup>

Para Pinho, Iglesias e Souza, tudo se agrava na medida em que os problemas relacionados à implantação de ações ou regimes de transparência, no Brasil e em outras democracias latinas, estão ligados, historicamente, à falta de uma cultura de prestações de contas do lado dos governantes e, do lado dos governados, estariam ligados à ausência de voz ativa de uma cidadania que deveria ser exercida não mais na individualidade, mas sim no espaço coletivo e social, mediante a assunção de uma *cidadania organizada*.<sup>128</sup> Assim,

‘Não está introjetada na consciência dos governantes a idéia e necessidade de prestação de contas de suas atividades à sociedade’ assim como inexistente ‘uma sociedade mais ativa e cobradora das

---

<sup>126</sup> PINHO, José Antonio G. de. *Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia*, p.473.

<sup>127</sup> PINHO, José Antonio G. de. *A internet e expectativas da democracia no Brasil: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil*, p.18.

<sup>128</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.731.

atividades governamentais' (PINHO, IGLESIAS, SOUZA, 2006), ao que já está sendo feito.<sup>129</sup>

No Brasil, o despreparo e a falta de iniciativa dos atores do governo em promover expedientes e protocolos de prestação de contas pode ser explicado, em boa parte, pela natureza patrimonialista de seu governo, assumindo-se, nesse aspecto, o Estado brasileiro um caso exemplar. Sendo uma forte tendência para anulação das fronteiras entre a coisa pública e o que é privado, o *patrimonialismo*, em especial no Brasil, desemboca, via de regra, no uso ilegal de verbas públicas, na sangria do erário, em esquemas de corrupção e extorsão, dentre outros graves desvios de conduta dos governantes. A frequente ocorrência de problemas dessa ordem reflete, para Amorim, o modelo centralizador herdado, no caso brasileiro, de sua condição de colônia portuguesa; modelo de governo onde o Estado se faz

poderoso, autoritário, auto-legitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos públicos. Nunca esteve nas mãos de seus verdadeiros donos. A administração daí decorrente orientou-se muito mais para a prestação de serviços aos governantes do que para a sociedade.<sup>130</sup>

Sob a mesma perspectiva, afirma Pinho:

A cultura política do Brasil é profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista. Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o País sofreu, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, e têm sido reforçadas através do populismo. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado como a organização da administração pública.<sup>131</sup>

Para além da influência negativa dos valores políticos do patrimonialismo, o Estado brasileiro encontra na natureza delegativa da relação entre governo e população, outra fonte de entraves à promoção da transparência na gestão pública. Para O'Donnell, o Brasil seria classificado como uma *democracia delegativa*, regime onde os valores democráticos ainda não estão plenamente consolidados ou institucionalizados, onde na

---

<sup>129</sup> PINHO, José Antonio G. de. *A internet e expectativas da democracia no Brasil: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil*, p.16.

<sup>130</sup> AMORIM, Sônia N. D. *Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade*. *Revista do Serviço Público, Brasília*, p.100.

<sup>131</sup> MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*, p.9.



“maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada”<sup>132</sup> – para efeito de contraste, os países desenvolvidos possuiriam regime democráticos *representativos*.<sup>133</sup> Segundo Akutsu e Pinho, na democracia delegativa,

o povo – o tutelado – outorga plenos poderes a seu governante máximo, que passa a ser seu tutor. Os eleitores conferem ao presidente uma ‘procuração de plenos poderes’, ao passo que nas democracias representativas os governantes estão atrelados a um ‘contrato de campanha’, devendo obedecer às promessas feitas durante a eleição e prestar contas de seus atos à população.<sup>134</sup>

Ainda segundo Akutsu e Pinho, o traço de distinção entre estes dois tipos de democracia poderia ser observado “na fraca (ou inexistente) *accountability* nas democracias delegativas, contrapondo-se à *accountability* historicamente consolidada das democracias representativas estáveis”.<sup>135</sup>

Neste ponto, cabe questionar: se perdurarem a democracia delegativa e as estruturas patrimonialistas, ainda que em processo lento de superação (ou adequação?), quais são as efetivas possibilidades de implantação de uma cultura mais democrática, de um Estado mais transparente, diante de uma sociedade que não rompe, fundamentalmente, com uma atitude passiva, não questionando as estruturas de poder?<sup>136</sup>

Embora sejam vários os obstáculos impostos ao desenvolvimento de uma cultura de transparência pública na gestão do Estado brasileiro, Akutsu e Pinho mostram-se otimistas em relação à superação deste cenário, sobretudo através do uso das TIC como ferramentas capazes de fomentar a atuação política da população de modo a se fazer frente ao patrimonialismo e aos valores de uma democracia de natureza delegativa. Assim, os autores, favoráveis ao modelo defendido pelos “utópicos” da sociedade da informação – que implicaria, ressaltam Akutsu e Pinho, uma relação “muito mais com

---

<sup>132</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?*, p.26.

<sup>133</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?*, p.26.

<sup>134</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.732.

<sup>135</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.732.

<sup>136</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.733.

as expectativas de mudanças do que com a observação da realidade atual”<sup>137</sup> –, creem em uma teoria da sociedade da informação que permita à sociedade buscar “uma utilização mais justa das técnicas e máquinas para a redução das desigualdades e o aperfeiçoamento da democracia”.<sup>138</sup> Entretanto, frisam eles, a ideia de utopia envolvida neste pensamento deve, necessariamente, ser signo da seguinte definição, dada por Bell:

A Utopia sempre foi concebida como o delineamento de uma meta de harmonia e perfeição nas relações entre os homens. Segundo a sabedoria dos antigos, a Utopia era uma impossibilidade fecunda, uma concepção do desejável, que os homens lutariam sempre para alcançar mas que, na realidade, não poderia ser atingido (...). O orgulho moderno procurou transpor esse abismo e personificar o ideal no real; e, neste empenho, a perspectiva do ideal ficou reduzida, tendo se embaçado a idéia de Utopia. Talvez fosse mais sensato retornar à concepção clássica (Bell, 1977:540).<sup>139</sup>

## 1.8 Considerações finais

Nossa investigação consistiu, até então, em um exame dos vários sentidos históricos assumidos pelo termo governança no âmbito da administração pública, destacando, sobretudo, o desenvolvimento das TIC e a conseqüente consolidação da sociedade informática como fatores que alteraram profundamente a compreensão do seu significado. Assim, recebeu nossa atenção a ideia de que o progresso das TIC tem permitido a otimização dos processos de gestão mediante o desenvolvimento de sistemas computacionais que passam a oferecer um maior volume de informação ao passo em que se tem garantido um maior detalhamento, abrangência e confiabilidade dos dados armazenados. Permitindo uma melhor visão do ambiente gerido, esta nova geração de sistemas informatizados de gestão passam à condição de ferramentas essenciais aos processos de tomadas de decisão seja na gestão pública, seja na gestão corporativa ou privada. Para além dos avanços observados no campo da gestão, os benefícios da exploração das TIC podem ser constatados também no plano da vida comum da população. Servindo como meio para a organização de indivíduos que

---

<sup>137</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.743.

<sup>138</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.743.

<sup>139</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.743.

partilham mesmos interesses políticos, as TIC, em especial através das redes virtuais de relacionamento, têm possibilitado, ainda que por vias informais, o exercício do direito de voz do cidadão e, conseqüentemente, de interferência na vida político-administrativa do Estado.

Desse modo, tentamos esboçar certo cenário onde o uso das TIC como espaço de debate e organização popular tem provocado a abertura da máquina administrativa e política do Estado e, em especial, no caso brasileiro, tradicionalmente dada ao patrimonialismo como receita para a gestão pública. No Brasil, já são vistas algumas iniciativas de combate à falta de abertura na gestão pública, sobretudo no campo legislativo onde a assimilação da transparência passa a ser consagrada como princípio fundamental de governo e exigida como requisito necessário ao reconhecimento da probidade administrativa em todas as esferas da gestão pública. Neste novo cenário, a população, na condição de agente fiscalizador das ações de governo, e o Estado, na condição de quem se vê exigido a governar de forma transparente, terminam por convergir, pouco a pouco, para um ambiente de gestão mais próximo das bases político-administrativas da governança como é praticada nos países então considerados desenvolvidos. Apesar de mudanças culturais já estarem em curso, há ainda muito por fazer, sobretudo do ponto de vista da infraestrutura que pode garantir o acesso à informação e, conseqüentemente, o aumento da participação da população na gestão do Estado. Assim, podemos dizer, grosso modo, que ainda persiste, na gestão pública, um grande descompasso entre os avanços conquistados no campo normativo-político e as efetivas condições materiais que os poderes e as várias esferas de governo dispõem para que se veja garantida a oferta de informação à população.

É justamente no trilho da análise deste descompasso que posicionamos o capítulo a seguir. Não que aqui tratemos das dificuldades enfrentadas por toda e qualquer repartição, setor ou instância de governo quando se busca depor uma cultura de gestão, já secular, que pouco tem se interessado em promover a transparência e participação popular como meios para se alcançar a boa gestão tanto do ponto de vista técnico quanto ético. Com efeito, nos deteremos ao caso particular da Universidade do Estado da Bahia, analisando o modo como, nos últimos oito anos, tal instituição pôs em prática

ações que ora convergiram para uma gestão calcada sobre os princípios da governança, em especial o ativismo popular e a transparência; ora, sendo isto o que nos interessa propriamente, as ações que pouco foram importantes, ou mesmo comprometeram a projeção da governança como modelo para a gestão universitária.

Para tanto, apresentaremos, no próximo capítulo, os desafios e entraves administrativos mais comuns enfrentados pela gestão da UNEB, analisando as soluções tomadas; e propondo, de acordo com a metodologia apresentada na seção seguinte, a adoção da *interoperatividade*<sup>140</sup> como alternativa para a gestão pública que se vê duplamente desafiada a: combater a cultura patrimonialista, principalmente através da efetivação de uma gestão transparente e mediante a abertura da gestão à participação política da população; e oferecer meios, sejam eles processos, sistemas ou protocolos, que possibilitem garantir o cumprimento das promessas e acordos realizados no plano político.

---

<sup>140</sup> Apresentaremos este conceito no terceiro capítulo deste trabalho.

## Capítulo II

### *Transparência, interoperabilidade e gestão pública na UNEB*

“O homem é apolítico. A política surge entre os homens; portanto, absolutamente fora do homem. Não existe, por conseguinte, nenhuma substância política” – *Hannah Arendt*.

#### **2.1 Nosso percurso metodológico**

Tendo sido consequência de reflexões e inquietações que têm sua origem no cotidiano da minha atividade profissional, a questão de pesquisa que anima este trabalho fez exigir uma metodologia que nos permitisse ter em conta a experiência que acumulei, ao longo dos últimos oito anos, como gestor em uma instituição de ensino superior pública. Além disso, a metodologia adotada deveria ser permeável a questões de pesquisa em que o objeto ver-se-ia situado em cenário complexo, onde diferentes fatores de ordem social, cultural e política determinariam a sua origem e dinâmica em seu ambiente natural. A metodologia deveria ainda, segundo nossos interesses,<sup>141</sup> permitir o desenrolar de uma narrativa de pesquisa centrada sob o ponto de vista de quem

---

<sup>141</sup> É importante frisar que compreendemos a escolha da metodologia como uma consequência direta das exigências particulares impostas pela natureza do objeto estudado. Assim, “nenhuma técnica pode ser escolhida a priori, antes da clara formulação do problema, a menos que a própria técnica seja objeto de estudo” (LUNA, Sérgio V. de. *O falso conflito entre tendências metodológicas*, p.33). Desse modo, sob qualquer hipótese, a metodologia pode surgir descolada de um contexto de aplicação – o âmbito da pesquisa – sendo, nessa medida, *meio* e não causa para a investigação (salvo no caso anteriormente indicado por Luna). Ainda de acordo este autor, a metodologia não teria “status próprio, e precisa ser definida em um contexto teórico-metodológico qualquer. Em outras palavras, abandonou-se (ou vem-se abandonando) a ideia de que faça qualquer sentido discutir a metodologia fora de um quadro de referência teórico que, por sua vez, é condicionado por pressupostos epistemológicos” (LUNA, Sérgio V. de. *O falso conflito entre tendências metodológicas*, p.27).

acumularia tanto a função de pesquisador quanto a de sujeito imerso no espaço pesquisado.

Outro aspecto que pautaria nossa escolha metodológica seria que a ideia de que análise de certo caso – uma amostra única – permitisse o levantamento de argumentos e conclusões que pudessem ser aproximadas a um universo de fenômenos mais geral e, assim, dizer que algo de semelhante poderia ocorrer em casos diferentes, se determinados pelos mesmos fatores implicados – ou parte deles – no caso específico sob nossa análise. Entretanto, a possibilidade de universalização de alguns argumentos e conclusões não poderia justamente dissolver a dimensão que se faz única do caso específico estudado; esta seguiria irreduzível e incomensurável, pois impossível reproduzi-la novamente ou encontrar situação análoga em circunstância de pesquisa diversa.

Estes aspectos indicariam, afinal, o entrecruzamento de pelo menos três modalidades de pesquisa, que se apresentariam como opções metodológicas viáveis para nossa abordagem, tendo em vista as características mais fundamentais do nosso objeto de estudo. Seriam elas o *estudo de caso*, a *pesquisa participante* e a *pesquisa-ação*. Embora, desde já, pareçamos indicar a construção de uma abordagem metodológica híbrida, que, portanto, acumule características de modalidades de pesquisa distintas, logo salientamos que este não é o nosso caso, até por que, como veremos adiante, nossa metodologia será definida essencialmente como um *estudo de caso*, embora a especificidade do nosso objeto solicite uma perspectiva desta modalidade que soaria pouco típica à luz dos manuais de metodologia científica<sup>142</sup> – o *estudo de caso participativo*. Isso, pois, em nosso trabalho, o papel do pesquisador transcenderia à condição do analista, posicionado, estritamente, como observador ao buscar o exercício

---

<sup>142</sup> Esta liberdade de experimentação de caminhos metodológicos outros, e que não necessariamente coincidem com os percursos já estabelecidos pelas várias abordagens metodológicas, segue sendo inspirada pela postura anarquista – do *anarquismo epistemológico* – de Feyerabend. Poderíamos citar diversas passagens do seu *Contra o método* que logo corroborariam esta nossa atitude um tanto quanto extravagante, entretanto, gostaríamos de nos deter à reflexão que já se apresenta, na primeira página da introdução deste livro, a pauta de reflexões que animaria toda a obra: “A História está repleta de ‘acidentes e conjunturas e curiosas justaposições de eventos’ e patenteia a nossos olhos a ‘complexidade das mudanças humanas e o caráter imprevisível das conseqüências últimas de qualquer ato ou decisão do homem. Devemos realmente acreditar que as regras ingênuas e simplistas que os metodologistas adotam como guia são capazes de explicar esse ‘labirinto de interações’?” (FEYERABEND, Paul. *Contra o método*, p.19).

de um papel mais ativo – em nosso caso, *propositivo* – assim como dar-se-ia na pesquisa-participante, por exemplo.

Em linhas gerais, nossa pesquisa volta-se ao exame do modo único e singular como um determinado fenômeno teria ocorrido em certo espaço ou situação – em nosso caso, a análise do processo de democratização do acesso à informação nos moldes realizados pela Universidade do Estado da Bahia ao longo da última década. Desse modo, nossa pesquisa possui uma ampla dimensão analítica, que concentra sua atenção em caso claramente demarcado, incidindo nosso interesse de pesquisa naquilo que o caso teria “de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações”.<sup>143</sup> Esta vocação analítica e restritiva de nossa análise abre caminho para que desenvolvamos um estudo de caso, a princípio, em seus moldes mais clássicos, sob regime de etapas semelhante ao apresentado por Lüdke e André, a saber:<sup>144</sup> *fase aberta* ou *exploratória*; *sistemática de coleta de dados e análise e interpretação sistemática dos dados*; e *elaboração do relatório* – embora seja possível distinguir razoavelmente estas etapas, os autores enfatizam que “essas três fases se superpõem em diversos momentos, sendo difícil precisar as linhas que as separam” durante o curso da investigação.<sup>145</sup>

Desse modo, nossa pesquisa não se vê apenas reduzida a uma abordagem unicamente de caráter analítico. Existe nela também uma dimensão *propositiva* que coincide, precisamente, com a etapa final de nosso trabalho, onde, à glosa de conclusão, apresentaremos um conjunto de diretrizes que visam orientar, de acordo com os princípios da governança pública, a criação de novos sistemas de gestão de dados institucionais na UNEB. É nosso intento, por fim, transformar tais diretrizes em cláusulas imperativas e objetivas, a constar no Regimento da Universidade, com objetivo de garantir que toda e qualquer ação voltada à criação de sistemas de gestão

---

<sup>143</sup> Segundo LÜDKE e André, de acordo com NISBET e Watt (1986). LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.17.

<sup>144</sup> Segundo LÜDKE e André, de acordo com NISBET e Watt (1986). LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.21-23.

<sup>145</sup> Segundo LÜDKE e André, de acordo com NISBET e Watt (1986). LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.21.

contribua, ao cabo, para a consolidação de uma gestão universitária transparente e, consequentemente, mais democrática.

Embora o caráter propositivo do nosso trabalho suscite a ideia de que o pesquisador cumpra um papel mais ativo do que desempenharia o analista, este caráter propositivo não assume, aqui, a rigor, um viés *interventivo* como aconteceria, por exemplo, na pesquisa-ação. Nesta modalidade, o pesquisador assume um papel ativo em meio a um coletivo de sujeitos que demanda, no decurso da investigação, a realização de intervenções de acordo com a dinâmica dos problemas estudados. É importante também observar que o que motiva a nossa pesquisa não foi objeto de uma reflexão coletiva, tampouco seu desenvolvimento foi obra de ações tomadas em conjunto com os sujeitos que compõem o campo investigado – esta seria, afinal, uma característica muito própria da pesquisa-ação, assim ressaltada por Thiollent,

[a pesquisa-ação] consiste em acoplar pesquisa e ação em um processo no qual os atores implicados participam, junto com os pesquisadores, para chegarem interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real.<sup>146</sup>

Embora nossa metodologia tenha adotado o percurso do estudo de caso, o papel cumprido por mim, na condição de pesquisador, assumiu um caráter mais ativo do que ocorreria tradicionalmente nesta abordagem metodológica. Desse modo, para que fique claro o que distinguiria nossa metodologia dos modelos metodológicos que a inspiraram, adotamos o conceito de *estudo de caso participativo*. Posto isso, nossa abordagem metodológica, na condição primária de um estudo de caso,<sup>147</sup> será dividida em etapas, de acordo como sugerem Lüdke e André. Cada etapa ocorrerá, em grande medida, de acordo com o modelo destes autores, embora possam vir a ser reconhecidas algumas alterações deste padrão de modo a dar conta do caráter participativo do papel do pesquisador que então se cumpriu em nossa pesquisa.

---

<sup>146</sup> THIOLENT, Michel. *Pesquisa-ação nas organizações*, p.2.

<sup>147</sup> Fugindo à topologia que parecemos, aqui, logo obedecer, veremos, adiante, que nossa pesquisa exige, por força do seu caráter propositivo, que agreguemos à nossa metodologia expedientes comuns à pesquisa-participante. Nisso consiste, precisamente, o que soaria atípico em nossa metodologia ou, em outras palavras, um percurso metodológico que se desenha sobre os moldes de um estudo de caso, embora o lugar ocupado pelo pesquisador extrapole a mera observação e análise dos fatos, avançando sobre o terreno das proposições. Novamente, não temos aqui uma proximidade com a franca atividade do pesquisador própria da pesquisa-ação, que soaria, acreditamos, demasiado interventivo, portanto algo diferente do nosso caso.



### *A fase exploratória ou aberta*

É a fase de definição do objeto de pesquisa. Para Lüdke e André, nesta etapa, o pesquisador “pode proceder à coleta sistemática de informações, utilizando instrumentos mais ou menos estruturados, técnicas mais ou menos variadas, sua escolha sendo determinada pelas características próprias do objeto estudado”.<sup>148</sup> Na fase exploratória, uma questão de pesquisa pode ser motivada pelo “exame da literatura pertinente”;<sup>149</sup> por “observações e depoimentos feitos por especialista sobre o problema”;<sup>150</sup> ou ainda através do “contato inicial com a documentação existente e com as pessoas ligadas ao fenômeno estudado ou podem ser derivados de especulações baseadas na experiência pessoal do pesquisador (ou grupo de pesquisadores)”.<sup>151</sup> De acordo com estes autores, nesta etapa inicial, seriam especificadas as questões ou pontos críticos para a pesquisa, estabelecidos os contatos para entrada em campo, a identificação de informantes, bem como das fontes de dados necessárias ao estudo.<sup>152</sup>

Como esta fase, normalmente, inicia-se a partir do momento em que o pesquisador começa a tecer suas primeiras especulações sobre o objeto ou a situação a ser investigada, esta etapa coincide, de modo muito natural, com o período em que tenho atuado como gestor na UNEB. Assim, ao longo dos últimos oito anos, sempre refleti sobre os processos de gestão do dado institucional, dos quais inclusive fazia uso, buscando, através da tomada de medidas tópicas e ainda que pouco sistematizadas, torná-los mais eficazes do ponto de vista administrativo e mais democráticos do ponto de vista dos seus usuários. Este período, por assim dizer, de incubação levou-me à visão da necessidade de integração das bases de dados institucionais não só por meio do entrecruzamento dos sistemas de gestão, mas, sobretudo, a partir da criação de políticas de fomento à concepção do dado como informação essencial aos processos de tomada de decisão. Além de informação relevante para a gestão universitária, o dado institucional consiste em bem público e o acesso público às bases de informação

---

<sup>148</sup> LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.22.

<sup>149</sup> LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.21.

<sup>150</sup> LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.21.

<sup>151</sup> LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.21.

<sup>152</sup> Segundo LÜDKE e André, de acordo com NISBET e Watt (1986). Ver LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.21-22.

institucional tem sido um dos princípios fundamentais para a consolidação de uma gestão transparente e participativa.

#### *Sistemática de coleta de dados e análise e interpretação sistemática dos dados*

Nossa sistemática de coleta de dados, a rigor, não se deu a partir da elaboração de questionários, entrevistas ou relatórios de observação de campo. Isso, pois levamos em consideração, nesta etapa, essencialmente, minha vivência enquanto gestor público, sobretudo a minha atuação como coordenador – e assim de observador privilegiado – de diversos projetos institucionais no campo das TIC. A partir de nossa experiência profissional, pudemos obter uma visão mais ampla e sistemática do desenvolvimento de sistemas de gestão de informação da instituição estudada, seja no âmbito técnico assim como no domínio político. Este último não só determinaria quais sistemas deverão ser criados, por vezes a forma de sua modelagem e funcionamento, como, inclusive, qual público terá acesso aos dados neles armazenados. A dimensão política, via de regra, sobrepõe-se às questões de foro técnico, o que, de acordo com nossa vivência, tem sido causa frequente de vários problemas que comprometem não só uma melhor guarda e gerência do dado institucional como, sendo o mais preocupante do ponto de vista ético, comprometem o acesso à informação de domínio e interesse público. Tais questões se somam a outra ordem de problemas de fundo orçamentário como verbas escassas; de fundo administrativo – há muita burocracia na contratação de mão-de-obra especializada; problemas relativos à infraestrutura como espaços inadequados para acomodação de equipamento técnico, e mesmo a dificuldade para a aquisição de equipamentos específicos e de ponta para que seja garantido o bom funcionamento dos sistemas.

#### *Elaboração do relatório*

Nesta etapa, segundo Lüdke e André, são compilados os dados coletados em campo que registram situações variadas como, por exemplo, “a análise de um determinado fato, o registro de uma observação, a transcrição de uma entrevista”.<sup>153</sup> A forma do relatório,

---

<sup>153</sup> LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.22.

ainda segundo estes autores, pode também variar, sendo possível apresentá-lo como uma sessão de slides, a organização de um mural de registros fotográficos, dentre outras possibilidades.<sup>154</sup> Em nosso caso, o resultado da coleta de dados e de sua análise será apresentado sob os contornos de um trabalho dissertativo que não só trata de refletir sobre o problema de pesquisa enfrentado como também busca propor ações que visam à resolução das questões que surgiram no curso da investigação. Este caráter propositivo do nosso trabalho está, em grande medida, localizado no seu terceiro e último capítulo onde tratamos de apresentar um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão baseados nos princípios fundamentais da governança, em especial o estímulo à participação popular na vida política e administrativa do Estado; e a transparência como valor fundamental a ser perseguido pela gestão pública.

## **2.2 Reflexões teórico-críticas sobre o nosso percurso metodológico**

Nesta seção, gostaríamos de expor alguns problemas enfrentados em nossa pesquisa durante a aplicação da metodologia adotada. A bem da verdade, tais questões revelaram, após consulta à literatura pertinente, entraves comuns à investigações de natureza semelhante à nossa. Tais questões referem-se, sobretudo, a problemas teóricos relativos às pesquisas qualitativas quando buscam fazer frente às perspectivas investigativas consideradas de viés positivista.<sup>155</sup> Reforçamos que não é nosso intuito aqui apresentar as matrizes que motivam a querela histórica entre as abordagens qualitativa e quantitativa; em outra direção, buscamos tão somente apontar, como uma espécie de relato de campo, os problemas enfrentados e que, invariavelmente, interferiram no desenvolvimento de nossa pesquisa e, conseqüentemente, em seus resultados. Desse modo, julgamos oportuno trazer tais questões à tona, uma vez que os resultados de

---

<sup>154</sup> LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, p.22-23.

<sup>155</sup> Concordamos com Luna quando diz: “Com exceção de alguns pesquisadores efetivamente engajados no compromisso da análise epistemológica, a maioria das pessoas faz referência ao positivismo muito mais em função de um referente que congregue o que julgam de pior na pesquisa do que efetivamente em função de um conhecimento de causa quanto a uma corrente epistemológica” (Ver LUNA, Sérgio V. de. *O falso conflito entre tendências metodológicas*, p.26). Apesar de existirem ataques ao positivismo que partem de uma crítica estritamente teórico-metodológica, é comum observar a recriminação do positivismo sem que se veja em tais posturas ou opiniões qualquer profundidade ou propriedade teórica. Isso, pois o positivismo – apesar de existirem várias vertentes e não uma corrente de pensamento única e monolítica, acomodando tendências variadas e mesmo divergentes – virou uma espécie de sinônimo de “atentado” contra a vida, contra a ordem natural das coisas ou contra o humanismo e a subjetividade humana.

nossa pesquisa devem ser contextualizados sobre certo pano de fundo teórico e metodológico. O reconhecimento deste *background* pode nos levar a uma melhor compreensão, sobretudo dos erros cometidos, pois são, afinal, produto do contexto da pesquisa, assim como especialmente decorrentes da “incorporação” do espírito científico sob o regime da neutralidade de juízos – se é mesmo possível a realização de tamanha messe, cogita Feyerabend:

É possível, naturalmente, simplificar o meio em que o cientista atua, através da simplificação de seus principais fatores. Afinal de contas, a história da ciência não consiste apenas de fatos e de conclusões retiradas dos fatos. Contém, a par disso, idéias, interpretações de fatos, problemas criados por interpretações conflitantes, erros, e assim por diante. Análise mais profunda mostra que a ciência não conhece ‘fatos nus’, pois os fatos de que tomamos conhecimento já são vistos sob certo ângulo, sendo, em conseqüência, essencialmente ideativos, interpretações de fatos, problemas criados por interpretações conflitantes, erros, e assim por diante.<sup>156</sup>

Segundo Noronha, um destes erros decorreria da difícil tarefa de separação entre o *eu científico* do pesquisador e a perspectiva dos sujeitos pesquisados. Nesse sentido, este autor chamaria à atenção para o risco de, em pesquisas etnográficas – ele destaca a pesquisa participante como exemplo –, sermos pegos no que Durham denominaria de “armadilha positivista”:

ao mesmo tempo em que os antropólogos se politizam na prática de campo, por meios de seu engajamento crescente nas lutas travadas pelas populações que estudam, despolitizam os conceitos com os quais operam retirando-os da matriz histórica na qual foram gerados, projetando-os no campo a-histórico da cultura.<sup>157</sup>

O empenho duplo de desvencilhar-se do imperativo positivista do observador neutro e de poder enfim partilhar a mesma cosmovisão dos sujeitos pesquisados, o que permitiria uma melhor compreensão de suas representações e de seus ritos, levaria o pesquisador, em última instância, à total dissolução de sua perspectiva científica. Isso ocorreria sob a forma de uma despolitização dos conceitos científicos que, em nova situação, assumiriam uma natureza idiossincrática – a cosmovisão dos sujeitos pesquisados –, agora distante dos manuais acadêmicos:

ao considerar que muitos dos postulantes desse tipo de pesquisa, por rejeitarem a perspectiva neopositivista, por criticarem uma postura de

---

<sup>156</sup> FEYERABEND, Paul. *Contra o método*, p.20.

<sup>157</sup> NORONHA, Olinda Maria. *Pesquisa participante: repondo questões teórico-metodológicas*, p.156.

falsa neutralidade axiológica e epistemológica postulada por muitos cientistas sociais, por desejarem romper com a divisão social do trabalho a que fomos submetidos, tendem a cometer um outro tipo de equívoco: negam o seu papel ativo de sujeito cognoscente e pretendem captar a realidade sem a intermediação de categorias analíticas, como se isso fosse possível. Ou seja, ao combater o cientificismo também combatem a própria idéia de pesquisa científica.<sup>158</sup>

Para Noronha e Durham, seria necessária a manutenção de certa distância entre sujeito pesquisador e sujeito pesquisado em vias de garantir, em um plano mínimo, a distinção entre a perspectiva do analista, então preocupado com descrições e sistematizações, e o ponto de vista dos indivíduos analisados.<sup>159</sup> Garantir esta distância mínima seria condição de possibilidade de feitura da ciência, pois, sem ela, seria difícil distinguir o *eu* ou o *nós* daqueles que permanecem estimados na condição de *eles* ou *outros*?

Na pesquisa participante, a armadilha positivista causaria ainda uma imprecisão conceitual uma vez que os analistas, não querendo “impor suas categorias de interpretação dos fenômenos analisados”,<sup>160</sup> substituem o registro das relações de corroboração entre teoria e fenômeno por “relatos e registros de depoimentos”<sup>161</sup> ao colocar de lado a assertividade que demandaria a pesquisa e que seria, ao cabo, alcançada por meio da apresentação da sua tese final. Para Noronha, a saída de tal embaraço passaria pela dissolução de

uma visão colada à realidade e à experiência vivida das populações com as quais trabalhamos, não nos contentando com a descrição da forma pela qual os fenômenos se apresentam, mas investigando o modo pelo qual são produzidos.<sup>162</sup>

Tendo sido apresentado o nosso percurso metodológico, bem como os desafios e problemas encontrados durante o desenvolvimento desta pesquisa, passaremos, na seção a seguir, a um dos temas que animam este capítulo, a saber, a apresentação da nova Lei

---

<sup>158</sup> NORONHA, Olinda Maria. *Pesquisa participante: repondo questões teórico-metodológicas*, p.156.

<sup>159</sup> Cabe, aqui, chamar a atenção para o argumento que aponta a impossibilidade de separação entre sujeito de valor ou axiológico e o sujeito da ciência, papel que, ao menos em tese, desempenharia o pesquisador. Nessa medida, argumenta Luna: “O homem individual é subjetivo porque é incapaz de separar o objeto da concepção que faz dele, o que vê do que imagina e, sobretudo, porque incapaz de ler, na observação, o processo que determina um fenômeno particular momentâneo (mesmo porque dificilmente ele se evidenciaria nesta situação)” (LUNA, Sérgio V. de. *O falso conflito entre tendências metodológicas*, p.35).

<sup>160</sup> NORONHA, Olinda Maria. *Pesquisa participante: repondo questões teórico-metodológicas*, p.156.

<sup>161</sup> MARTINS, Joel. *A pesquisa qualitativa*, p.55.

<sup>162</sup> NORONHA, Olinda Maria. *Pesquisa participante: repondo questões teórico-metodológicas*, p.156.

de Acesso à Informação como uma iniciativa, no plano normativo, que visa fundamentalmente à instalação de um regime de governança pública e de *accountability* na gestão do Estado brasileiro. Nesse sentido, ponderaremos que tal iniciativa pode ser lida como uma forma parcelar de *accountability* e que, em tal condição, releva, por um lado, uma preocupação legítima e bem-vinda do governo federal em defender a transparência como um valor prioritário da gestão pública; por outro, se faz ação que pode não encontrar maiores repercussões do mundo prático da gestão pública, uma vez que a sua execução encontraria dificuldades por conta de problemas ligados à infraestrutura ou à cultura organizacional.

### **2.3 A Lei de Acesso à Informação, governança pública e *accountability***

Se por um lado, a exploração das tecnologias da informação e comunicação tornam os processos de gestão pública mais eficazes, permitindo que os gestores obtenham um maior controle sobre o espaço gerido; por outro, seu uso pouco tem sido revertido na criação de mecanismos que favoreçam uma participação efetiva da população na gestão do Estado. Desse modo, a compreensão da governança em TIC como sinônimo de criação de sistemas computacionais e do uso da internet como repositório estático de dados isolados tem se afigurado importantes indícios da vigência de um modelo de gestão que limita o acesso aos dados públicos, bem como pouco oferece condições para sua decodificação e compreensão, seja por meio da criação de fóruns para debate e consulta popular, seja através da oferta de treinamento técnico para as representações sociais, dentre outras ações positivas.

Apesar de ainda refletir, na esfera política e econômica, os valores do patrimonialismo, o Estado brasileiro já avança sua legislação rumo a uma melhor percepção da transparência enquanto um dever de governo. Prova disso, a Lei de Acesso à Informação, de novembro de 2011, cria condições para que se assegure, sob a máxima de que o acesso se firma enquanto regra e o sigilo constitui uma exceção,<sup>163</sup> amplo acesso à informação pública, assim como reitera o compromisso de combate à cultura do segredo que, “de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes

---

<sup>163</sup> BRASIL. *Lei n. 12.527*, de 18 de novembro de 2011, Artigo 3º, Inciso I.

obstáculos para a abertura dos governos”.<sup>164</sup> Mesmo que dependa da efetivação de fatores alheios a ela – por exemplo, o comprometimento ético dos gestores públicos – a Lei de Acesso à Informação já sinaliza uma clara tendência do Estado brasileiro em promover reformas em sua estrutura administrativa ao ter como meta a implantação de um regime de governo que favoreça a participação popular. Para tanto, a Lei 12.527 estabelece diretrizes que, se respeitadas em conjunto, criam condições bastante favoráveis à instalação de uma cultura de transparência que deverá ser partilhada, sobretudo, pelos vários agentes públicos.

Em verdade, os princípios enumerados na Lei 12.527 não chegam a ser, a rigor, uma estrita novidade legal, uma vez que a própria *Constituição Federal de 1988* já previa, particularmente em seu no artigo 5º, inciso XXXIII, que “todos têm o 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”.<sup>165</sup> Além da Constituição de 1988, a criação das *Leis de Responsabilidade Fiscal*, do *Processo Administrativo*, do *Habeas Data* e da *Lei de Arquivos* já contemplariam, de formas variadas, a questão da transparência.<sup>166</sup> Anteriormente, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* também estabeleceria o acesso à informação pública como um direito inalienável do cidadão, princípio que seria, doravante, sublinhado pelas demais legislações que se seguiram à declaração magna.

Ainda que substancie uma progressiva mudança de paradigma em relação ao modo como a transparência tem sido trabalhada pelo governo brasileiro, a nova Lei de Acesso à Informação pode não garantir, sozinha, uma fundamental e genuína guinada na cultura da prestação de contas no país. Isso, pois sua implementação, na prática, representa desafios de ordem “técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos – estes, devidamente

---

<sup>164</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527*, de 18 de novembro de 2011, p.4.

<sup>165</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

<sup>166</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527*, de 18 de novembro de 2011, p.11.

capacitados – para garantir a observância do que dispõe a Lei”.<sup>167</sup> A implementação da Lei de Acesso à Informação depende, ainda, em um plano maior e mais fundamental, de que o governo assuma um perfil responsivo que, de acordo com Domingues Filho, ao citar Pzeworski, é caracterizado pelo “governo que age em defesa dos principais interesses dos cidadãos”;<sup>168</sup> pelo governo que conserva, completa Domingues Filho, uma relação entre Estado e sociedade fundada em “mecanismos de *accountability*, os quais são eficientes em promover o acompanhamento e pressão social organizada, relacionada, fundamentalmente, ao conteúdo e implementação das políticas públicas”.<sup>169</sup> Assim, para Domingues Filho, a *accountability* seria então o esteio fundamental para a ativação de um perfil de governo que valoriza a intervenção da população na dimensão político-administrativa do Estado. Nesse sentido, a *accountability* sintetiza, grosso modo, uma capacidade de tomada de decisões de governo sob égide de condutas éticas que, via de regra, derivam de uma maturidade democrática assimilada pelos governantes ao longo da história, ao passo que também os governados compreendem tais condutas e passam a cobrá-las constantemente. Dada sua importância, esta noção será, agora, objeto de nosso interesse, cabendo, assim, uma apresentação de algumas compreensões do seu significado.

### *O conceito de “accountability”*

Ao indicar as dificuldades de se encontrar um termo equivalente na língua portuguesa, Campos define *accountability* como algo que corresponderia “à responsabilidade objetiva ou à obrigação de responder por algo”.<sup>170</sup> Na visão de Arato, de acordo com Vieira, “a *accountability* assume um caráter retrospectivo, ou seja, ‘(...) significa que haverá uma avaliação popular das ações passadas e que os representantes não podem, sem sérias consequências, afastar-se dos interesses e opiniões daqueles que constituem a suposta soberania das democracias’ (Arato, 2002, p. 92)”.<sup>171</sup> Ainda segundo Vieira,

---

<sup>167</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527*, de 18 de novembro de 2011, p.4.

<sup>168</sup> FILHO, João Batista D. *Reforma do Estado: governança, governabilidade e accountability*, p.217.

<sup>169</sup> FILHO, João Batista D. *Reforma do Estado: governança, governabilidade e accountability*, p.217.

<sup>170</sup> VIEIRA, Jorge B. *Estado, sociedade e accountability*, p.610.

<sup>171</sup> VIEIRA, Jorge B. *Estado, sociedade e accountability*, p.611.



agora em diálogo com Arato e Young,<sup>172</sup> a *accountability* seria, nesse sentido, um fator determinante para redução da distância entre povo e governo, mediante o abrandamento “dos possíveis déficits da representação política”.<sup>173</sup>

A *accountability*, então definida por Filho como “expedientes institucionais que obrigam os governos a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados ‘vejam’ como e onde as tomam”,<sup>174</sup> estabeleceria, assim, uma atmosfera fecunda onde as novas políticas de acesso à informação encontrariam suporte para a sua implementação. Nesta direção, Akutsu e Pinho descrevem a sociedade da *accountability* plena como um ambiente onde

os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, tais como a divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras; e indicação dos serviços e programas de governo oferecidos. Em estágios mais avançados da democracia, espera-se que, além da transparência dos resultados alcançados pela administração, as principais decisões governamentais – tais como a elaboração do orçamento e a licitação de obras e serviços de maior vulto – sejam sempre tomadas com consulta à sociedade por meio de audiências públicas.<sup>175</sup>

Para Afonso, a *accountability* remeteria a “políticas, sistemas, modelos, dimensões, agências, práticas e actores também diversificados, dando, por vezes, a sensação que continua, ainda assim, a ser ‘um conceito em expansão’”.<sup>176</sup> Para este autor, a ideia de *accountability* correria o risco de perder-se em meio à sua complexidade, tornando-se um conceito mais vago que preciso. Diante disso, propõe, ao expandir a concepção de *accountability* de Schedler,<sup>177</sup> compreender tal conceito a partir da caracterização do que

---

<sup>172</sup> Ver, respectivamente, YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.; e ARATO, A. Representação e soberania popular e *accountability*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, CEDEC, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

<sup>173</sup> VIEIRA, Jorge B. *Estado, sociedade e accountability*, p.608-609.

<sup>174</sup> FILHO, João Batista D. *Reforma do Estado: governança, governabilidade e accountability*, p.217-218.

<sup>175</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*, p.733.

<sup>176</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.59.

<sup>177</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.59.

consideraria as três dimensões da *accountability*:<sup>178</sup> I) *prestação de contas*, que encontra forma do carácter informativo e argumentativo da *accountability*;<sup>179</sup> II) *responsabilização*, que se refere não apenas “à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas”,<sup>180</sup> mas também a outras que podem ser ainda acrescentadas; III) *avaliação*: dimensão que, para Afonso, diria “respeito ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação”.<sup>181</sup>

Ainda segundo Afonso, nas democracias latino-americanas, também em Portugal, seria difícil encontrar um cenário favorável à instalação de um modelo de *accountability* plena. Nestes países, ocorreria com frequência o que Afonso compreende por *formas parcelares de accountability* – ou “atos de *accountability*” no jargão de Schedler.<sup>182</sup> Para Afonso, um regime de *accountability*, realizado a partir de formas parcelares, a rigor, não constitui uma estrutura integrada e que daria forma a um modelo de *accountability* mais complexo, adaptável, aberto e dinâmico “em que diferentes formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo”.<sup>183</sup> Embora vivenciemos um momento onde claramente o Estado busca uma maior integração entre suas formas parcelares ou “atos” isolados de *accountability*, ainda se percebe uma insuficiência de debates

sobre a construção de modelos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) que, para além de questões metodológicas, incorporem preocupações efectivas com as dimensões éticas, de justiça e de democracia.<sup>184</sup>

---

<sup>178</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.59.

<sup>179</sup> O carácter *informativo* da prestação de contas constitui, para Afonso, o direito que o cidadão tem de pedir informações; o carácter *argumentativo* constitui o direito de se pedir justificações em relação ao que foi informado (ver AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.59).

<sup>180</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.59.

<sup>181</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.59.

<sup>182</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.60.

<sup>183</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.60.

<sup>184</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.66.

Desse modo, os modelos integrados de *accountability*, sublinha Afonso, desenvolvem-se com maior probabilidade em países “onde estes e outros valores e princípios sejam estruturantes” das políticas de Estado.<sup>185</sup> Para Vieira, o desenvolvimento da *accountability* estaria associado à existência de uma ampla rede de organizações civis, onde, sem sujeição e de forma descentralizada, figuraria como “espaço potencial para a comunicação democrática”.<sup>186</sup> Este espaço aberto ao debate entre os próprios cidadãos promoveria a criação de *esferas públicas* no sentido dado por Young: “espaços públicos alternativos” que servem como conectores primários entre povo e poder estatal.<sup>187</sup>

Assim, a esfera pública seria “a principal ferramenta de que dispõe os cidadãos para limitar o poder e tornar os governantes mais responsáveis (*accountable*)” – conclui Vieira.<sup>188</sup> No Brasil, sob os ditames de uma cultura de gestão pública patrimonialista, também sob forte influência de uma ideia de representação política gerada na natureza delegativa de sua democracia, a gestão pública segue ainda distante da criação de um cenário amplamente favorável à acomodação dos valores da *accountability*; faltaria, neste caso, além de condições técnicas-administrativas, portanto objetivas e estruturantes, também o desenvolvimento de uma consciência ética do lugar ocupado pelo gestor público, que implicaria a assimilação de uma série de deveres herdados de uma concepção genuinamente democrática de governo.

Apesar de estar longe de exibir um modelo integrado de *accountability*, a gestão pública brasileira já acumula algumas ações direcionadas à instalação de um ambiente de gestão mais transparente, participativa e, principalmente, responsável. Assim, como vimos anteriormente, a nova Lei de Acesso à Informação, que a nosso ver pode ser reconhecida como uma forma parcelar de *accountability*, já se apresenta como item desta nova agenda de governo, sendo, talvez, a sua pedra fundamental. Além da Lei 12.527, o governo brasileiro, desde 2005, já busca a adoção de um padrão único para a criação de sistemas de gestão como meio de melhor oferecer lastro técnico para a gestão dos índices de governo e, sobretudo, para uma melhor oferta de informação de Estado

---

<sup>185</sup> AFONSO, Almerino J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano*, p.66.

<sup>186</sup> VIEIRA, Jorge B. *Estado, sociedade e accountability*, p.609.

<sup>187</sup> VIEIRA, Jorge B. *Estado, sociedade e accountability*, p.609.

<sup>188</sup> VIEIRA, Jorge B. *Estado, sociedade e accountability*, p.609.

ao cidadão. Esta medida seria então conhecida como a adoção de *padrões de interoperabilidade* para o governo brasileiro; medida que, no plano tecnológico e de infraestrutura, buscaria assegurar, em especial, os avanços conquistados no plano normativo pela nova legislação de acesso à informação.

Sendo assim, na seção seguinte, apresentaremos as atuais medidas realizadas pelo Estado brasileiro para a adoção de um padrão de interoperabilidade para a gestão pública em todas as esferas de governo. Destacaremos, em especial, uma visão que não restringiria a interoperabilidade a uma questão tão somente de foro técnico ou maquínica, redimensionando-a como recurso de fundamental importância para o desenvolvimento de valores desejáveis à gestão do Estado, valores que estariam senão em convergência com as expectativas éticas da *accountability*.

## **2.4 O desafio da interoperabilidade**

Embora a descentralização da gestão pública atualmente se consolide como um importante recurso para fomento da participação popular na vida administrativa do Estado, nota-se, não raro, a imposição de muitos obstáculos que terminam por impedir a sua ampla efetivação. Dentre os obstáculos que interferem diretamente no processo de descentralização de poder na gestão, destaca-se a falta de regularidade na realização de ações de transparência tanto na prestação de contas como no cumprimento das exigências de acesso à informação, já previstas em forma de lei.<sup>189</sup> Destaca-se também a necessidade de se dispor de sistemas informatizados de gestão que ofereçam dados confiáveis e consolidados; logo realça a razoável distância entre os muitos avanços conquistados no plano normativo – das leis e regulamentações – também no plano tecnológico e a efetiva criação e aplicação, pelo Estado, de protocolos que favoreçam a participação popular na gestão pública.

No plano tecnológico, a exigência da *interoperabilidade*, enquanto requisito para o desenvolvimento dos sistemas de gestão, tem possibilitado a criação e sistematização de condições objetivas para uma maior e mais ativa participação da população na gestão

---

<sup>189</sup> Fazemos, aqui, remissão à Lei nº. 12.527, à *Constituição Federal de 1988*, além de outros documentos os quais citaremos adiante.

pública. Potencialmente mais leve e acessível do que em sua forma tradicional, este novo modelo de Estado assumiria “uma arquitetura em redes informacionais, menos burocrática, mais flexível, horizontalizada, desterritorializada e virtual”.<sup>190</sup> A assunção deste perfil de governo implicaria a modificação gradual do modo como o Estado compartilha “ações com a sociedade civil, desmonopolizando serviços, introduzindo benefícios em custo e qualidade, atribuindo competências, melhorando a eficiência na prestação de serviços e na destinação de recursos”.<sup>191</sup>

Esta contínua flexibilização da rigidez hierárquica e burocrática do Estado tradicional, que pouco a pouco ampliaria a participação da população em sua gestão, levaria os atores sociais, uma vez que se vejam co-partícipes e responsáveis pela gerência da coisa pública, a encontrarem novos meios de interlocução e interferência, sobretudo amparados pelo avanço das TIC: “Com essa cadeia de comunicação funcionando, novas formas de arranjos e organização social se tornam possíveis”.<sup>192</sup> Para Barbalho, neste novo estado de coisas, os atores, cada vez mais conectados, passariam a exigir dos sistemas de gestão uma maior integração “com desafios ainda mais complexos de interoperabilidade, na medida em que as diversas redes, e não mais os diversos atores, tiverem que ser integradas”.<sup>193</sup> Assim, “todo esse contato entre atores distintos fomentará a geração de novas soluções que tenderão a ser disseminadas pela rede formada”,<sup>194</sup> conclui Barbalho.

Sob o conceito de *janela única*, a interoperabilidade permitiria a realização de “buscas a recursos informacionais heterogêneos, armazenados em diferentes servidores na rede, utilizando-se de uma interface única sem tomar conhecimento de onde nem como estes recursos estão armazenados”.<sup>195</sup> Ao garantir, virtualmente, um maior acesso aos direitos do cidadão e aumentar a sua parcela de participação na gerência do Estado, a

---

<sup>190</sup> AGUIAR, Everson; OLIVEIRA, João B; LOBATO, Fernanda H. et al. *Padrões tecnológicos: o uso na prestação de serviços públicos e no relacionamento com o Governo Federal*, p.51.

<sup>191</sup> AGUIAR, Everson; OLIVEIRA, João B; LOBATO, Fernanda H. et al. *Padrões tecnológicos: o uso na prestação de serviços públicos e no relacionamento com o Governo Federal*, p.51.

<sup>192</sup> ALVIM, Fausto dos A; MIRANDA, Lídia A.; CÔRTEZ, Deise da S. *Software público e interoperabilidade: uma oportunidade internacional*, p.87.

<sup>193</sup> BARBALHO, Fernando A. *Inovação e Interoperabilidade*, p.47.

<sup>194</sup> BARBALHO, Fernando A. *Inovação e Interoperabilidade*, p.47.

<sup>195</sup> MARCONDES, Carlos Henrique; SAYÃO, Luís Fernando. *Integração e interoperabilidade no acesso a recursos informacionais eletrônicos em C&T: a proposta da Biblioteca Digital Brasileira*, p.27.

interoperabilidade possibilitaria a expansão do exercício da cidadania, permitindo, “ao menos tecnicamente, o acesso pelo cidadão a serviços e informações atualmente pulverizados e inacessíveis”.<sup>196</sup> Nesta perspectiva, a interoperabilidade estaria longe de ser apenas “uma questão das máquinas e sistemas conversarem entre si, e sim de que as pessoas consigam se comunicar com esses e através deles”.<sup>197</sup> Nesse sentido, a interoperabilidade pode assim contribuir para uma maior integração entre gestão, sociedade civil e comunidade, interação que se julga essencial à implantação e consolidação da governança pública. Para Alvim, Miranda e Cortês, a interoperabilidade se configura, afinal, uma inquestionável “necessidade tecnológica, mas, sobretudo, [...] uma demanda política e social”.<sup>198</sup>

Com a criação do *Comitê Constituinte dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico*, em 2003, o governo brasileiro deflagraria sua primeira ação sistemática rumo à implantação da interoperabilidade enquanto política de Estado. Dois anos depois, em 2005, seria publicada a primeira versão da *e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico* – que, desde então, seria adotado como o padrão de interoperabilidade homologado pelo Estado brasileiro;<sup>199</sup> padrão a ser seguido obrigatoriamente pela esfera federal de governo no desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão pública.<sup>200</sup> Atualmente, a e-PING, agora sobre jurisdição da nova Lei de Acesso à Informação, passa a funcionar como instância material – de infraestrutura – que busca garantir, já na fase de escopo dos sistemas de gestão, a possibilidade de que rapidamente respondam às solicitações dos seus usuários, em especial, da sociedade civil e da população em geral. Desse modo, em conjunto com a nova Lei de Acesso à Informação, que asseguraria, no plano jurídico, franco acesso ao dado público, a e-PING passa a garantir, no plano prático – portanto, no plano das TIC e

---

<sup>196</sup> ALVIM, Fausto dos A; MIRANDA, Lídia A.; CÔRTEES, Deise da S. *Software público e interoperabilidade: uma oportunidade internacional*, p.87.

<sup>197</sup> ALVIM, Fausto dos A; MIRANDA, Lídia A.; CÔRTEES, Deise da S. *Software público e interoperabilidade: uma oportunidade internacional*, p.87.

<sup>198</sup> ALVIM, Fausto dos A; MIRANDA, Lídia A.; CÔRTEES, Deise da S. *Software público e interoperabilidade: uma oportunidade internacional*, p.87.

<sup>199</sup> BRETAS, Nazaré; MOTTA, Leonardo; RODRIGUES, Jorilson; MAIA, Paulo; YAMAOKA, Elói; et al. *A Construção da e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico*, p.3.

<sup>200</sup> BRETAS, Nazaré; MOTTA, Leonardo; RODRIGUES, Jorilson; et al. *A construção do e-PING: situação atual e desafios*, p.15-16. Ver também MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Portaria normativa nº 05*, de 14 de Julho de 2005.

dos processos de gestão –, a consolidação, em sentido mais amplo, de uma nova perspectiva de gerência da informação de interesse público.

### *A e-PING*

O governo federal, através do *Portal do Software Público Brasileiro*,<sup>201</sup> define a e-PING como

um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no governo federal, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. A adoção dos padrões e políticas contidos na e-PING não pode ser imposta aos cidadãos e às diversas instâncias de governo, dentro e fora do país. O governo brasileiro, no entanto, estabelece essas especificações como o padrão por ele selecionado e aceito, ou seja, estes são os padrões em que deseja interoperar com as entidades fora do governo federal – Poder Executivo brasileiro. A adesão dessas entidades dar-se-á de forma voluntária e sem qualquer ingerência por parte da Coordenação da e-PING.<sup>202</sup>

Diretriz fundamental para a gestão pública na esfera federal de governo, a interoperabilidade é definida no escopo da e-PING como

a capacidade de dois ou mais sistemas (computadores, meios de comunicação, redes, software e outros componentes de tecnologia da informação) de interagir e de intercambiar dados de acordo com um método definido, de forma a obter os resultados esperados.<sup>203</sup>

Nesse sentido, a interoperabilidade assume, de acordo com a coordenação responsável pela pesquisa e divulgação dos padrões a interoperabilidade brasileiros,<sup>204</sup> um significado de foro essencialmente técnico – apesar da publicação de trabalhos que reconhecem, ainda que timidamente, a interoperabilidade como um fenômeno mais amplo e mais complexo. Neste contexto, a interoperabilidade passa a ser reconhecida

---

<sup>201</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>202</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>203</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>204</sup> Ver MESQUITA, Cláudia do S. F.; BRETAS, Nazaré L. (Orgs.). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília: MP/SLTI, 2010.

como uma entidade normativa de natureza tríplice, sendo assim definida cada uma de suas dimensões:

#### *A Interoperabilidade Técnica*

A *Interoperabilidade Técnica* consiste na camada de interesse de pesquisa e desenvolvimento que se refere ao próprio *framework*, no caso, a e-PING. Esta dimensão do desenvolvimento da interoperabilidade tem como foco “tecnologias que promovem a interoperabilidade de serviços Web, destacando padrões e especificações do nível de aplicação, que possibilitam a interoperabilidade de aplicações e serviços Web”.<sup>205</sup> Assim, a *Interoperabilidade Técnica* trata da pesquisa e desenvolvimento de aspectos como as

interfaces entre aplicações tanto novas como legadas, o uso e definição de normas abertas, a integração de dados, a interoperabilidade entre diversas tecnologias de acesso, e a interoperabilidade entre plataformas de “middleware” com diferentes arquiteturas e tecnologias.<sup>206</sup>

#### *A Interoperabilidade Semântica*

Definida como a “habilidade que um sistema deve ter para combinar dinamicamente suas informações com outras, recebidas de outros sistemas, e processá-las para produzir um significado”,<sup>207</sup> a *Interoperabilidade Semântica* visa a compreensão da informação de “forma não ambígua, por humanos e por programas de computador, pressupondo-se a integração de dados como o seu acesso, agregação, correlação e transformação”.<sup>208</sup> Segundo o *Portal do Software Público Brasileiro*, o problema da heterogeneidade

---

<sup>205</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>206</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>207</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>208</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.



semântica constituiria “um dos maiores desafios encontrados na tarefa de construir a integração de sistemas de informação”<sup>209</sup> sendo resultado do

fato de que mudanças de significado ocorrem, tanto internamente a um contexto no decorrer do tempo, como por alterações de contexto em diferentes domínios, e conseqüentemente resultam em diferentes modelos de informação. Isto conduz a vários tipos de incompatibilidades, tais como estrutural, de representação e conceitual.<sup>210</sup>

### *A Interoperabilidade Dirigida por Modelos*

Esta dimensão do desenvolvimento da interoperabilidade tem como foco a pesquisa de técnicas de abstração conhecidas como *Interoperabilidade Dirigida por Modelos* ou *MDI – Model Driven Interoperability*. Esta dimensão estaria estruturada em três seções<sup>211</sup>: I) *Introdução à Interoperabilidade Dirigida por Modelos*: preocupa-se com a descrição da evolução do conceito de interoperabilidade dentro do âmbito da tecnologia de informação e comunicação, incluindo as principais definições e métricas adotadas e enfoca a necessidade do uso dos paradigmas de *Engenharia Dirigida por Modelos* ou *MDE – Model Driven Engineering* – e da *Computação Orientada a Serviços* ou *SOC – Service Oriented Computing* – como pilares para a interoperabilidade;<sup>212</sup> II) *Estado da Arte em Interoperabilidade Dirigida por Modelos*: esta dimensão sumariza os desenvolvimentos recentes em *MDE – Model Driven Engineering* – *SOC – Service Oriented Computing* e *MDI – Model Driven Interoperability*; III) *Tópicos de Desenvolvimento em MDI relevantes ao MR-SPB*: “esta seção identifica as atividades de desenvolvimento dentro de *MDI*, notadamente em *Modernização de Sistemas Legados* (*ADM – Architecture Driven Modernization*) e em *Transformações aplicadas a Modelos Independentes de Computação*, consideradas pertinentes ao esforço para o

---

<sup>209</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>210</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>211</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

<sup>212</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

estabelecimento de um *Modelo de Referência para o SPB [Software Público Brasileiro]*”.<sup>213</sup>

Embora os pormenores técnicos apresentados não sejam de nosso interesse prioritário, acreditamos que, ao apresentar o “estado da arte” da pesquisa e desenvolvimento da implementação da interoperabilidade na gestão do Estado brasileiro, possamos melhor identificar a natureza das iniciativas governamentais para a instalação de um regime de transparência na gestão pública. Fora do espaço amplo da macrogestão que importaria às discussões e ações relativas ao poder central do Estado, gostaríamos de, na seção seguinte, apresentar e tecer breve uma análise sobre a implementação da interoperabilidade agora em um microcenário da gestão pública: a Universidade do Estado da Bahia. Nesta oportunidade, avaliaremos duas questões fundamentais para a nossa pesquisa: I) Qual a natureza da interoperabilidade praticada neste microcosmo – a UNEB? Ela converge tecnologicamente para o padrão adotado pelo governo federal, a e-PING? II) Quais os desafios impostos à implementação da e-PING na UNEB? Tais problemas são de ordem meramente técnica ou, assumindo contornos mais complexos, derivam da cultura organizacional, da natureza da ética administrativa, de questões que, portanto, extrapolam o plano, digamos, maquínico do uso da interoperabilidade?

## **2.5 O panorama da interoperabilidade na UNEB**

A informatização dos dados de gestão tem sido um fenômeno recente na UNEB, em especial se falamos não apenas do simples cadastro de informação em bases de dados para fins de consulta nos terminais das repartições da instituição, mas de seu uso como informação dinâmica e imprescindível aos processos de tomada de decisão da gestão universitária. Na UNEB, até por volta de 2006, a necessidade de conhecimento dos dados institucionais motivaria a criação de vários sistemas computacionais que, individualmente, seriam alimentados com informações restritas a determinada área da gestão. Em sua grande maioria estes sistemas foram criados em plataforma *desktop*, que impõe, para acesso aos dados armazenados no sistema, a necessidade de instalação de um determinado *software* no terminal de consulta. Esta restrição tecnológica seria mais

---

<sup>213</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*, acesso em 06 abr. 2013.

adiante superada a partir do desenvolvimento de sistemas *web based*,<sup>214</sup> que passariam a permitir que qualquer computador com conexão à internet pudesse acessar os dados sob guarda do sistema sem a necessária instalação de um *software* específico no computador sob operação.

Sob o formato *desktop*, foram criados os sistemas financeiros, de recursos humanos, de gerência de dados relativos ao ensino, à pesquisa e à extensão universitária, dentre outros sistemas igualmente importantes para a UNEB. Cada sistema seria assim, ao seu modo, responsável pela guarda e processamento dos dados de certo âmbito da gestão, fornecendo relatórios que, via de regra, possibilitassem o cruzamento das informações disponíveis no próprio sistema e que se referem à sua área de abrangência administrativa. Não havia, portanto, sistemas que permitissem o cruzamento de dados entre si e que, conseqüentemente, viabilizassem o intercâmbio de informações entre as diversas esferas e setores administrativos – o que, hoje, logo reconhecemos como uma característica fundamental dos sistemas interoperáveis.

Em um segundo momento, precisamente entre os anos 2006 e 2010, a UNEB passaria a investir na criação de sistemas de gestão que partilhariam uma mesma base de dados ou que, de outro modo, pudessem acessar bases de dados diferentes, mas de forma compartilhada. Nesta ocasião, tendo em vista a impossibilidade de integração dos sistemas existentes, optou-se pelo desenvolvimento de novos sistemas de gestão, que interoperáveis, seriam capazes de gerar extratos cruzados de dados oriundos de diferentes setores da UNEB. Apesar de esta nova fase representar uma mudança bastante positiva para a gestão universitária, fatores diversos impediram maiores avanços na criação de sistemas computacionais que partilhassem dados originados de várias instâncias administrativas, integrando assim, em um sistema de uma janela única, o acesso a toda a informação institucional. Tais fatores variariam de questões relativas à falta de pessoal para alimentação dos dados, dificuldades relativas à própria ausência de um inventário atualizado dos dados de gestão, bem como fatores relativos à incomensurabilidade dos sistemas da UNEB com os sistemas da administração do Estado.

---

<sup>214</sup> Sistemas desenvolvidos para serem executados em ambiente web através do uso de navegadores (*browsers*) para a internet.

A partir de 2010, a interoperabilidade seria adotada como uma prerrogativa da política de gestão da informação da universidade, atitude que ganharia força, sobretudo, a partir do início do ano seguinte. Neste recente cenário, tornou-se prioridade a adoção de padrões tecnológicos – linguagens para desenvolvimento de sistemas, tecnologia para montagem e monitoramento de servidores e protocolos de segurança de rede – que, em conjunto, gerassem princípios objetivos para o desenvolvimento de novos sistemas de gestão da universidade. Atualmente, o maior exemplo desta orientação é, sem sombra de dúvida, a integração promovida entre o *Sistema Integrado de Recursos Humanos* (SIRH),<sup>215</sup> o *Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças* (FIPLAN)<sup>216</sup> – ambos desenvolvidos pelo Governo do Estado da Bahia – e os sistemas desenvolvidos pela UNEB: o *Sistema Integrado de Gestão de Pessoas* (SIGP)<sup>217</sup> e o *Sistema Integrado de Planejamento* (SIP).<sup>218</sup> Há ainda uma importante integração destes quatro sistemas com o *Portal Acadêmico*, baseado no *software* SAGRES,<sup>219</sup> que acumula as funções de disponibilização da matrícula web, a gestão das cadernetas eletrônicas dos docentes, o registro da vida curricular dos discentes, dentre outras atribuições.

A integração entre estes sistemas segue reconhecida como boa medida dos resultados que se pode alcançar mediante o investimento em políticas de gestão da informação, que visem o estabelecimento de padrões e protocolos para criação de novos recursos tecnológicos. Dentre os aspectos positivos do uso da interoperabilidade entre os sistemas de gestão na UNEB, observamos:

I) *Velocidade de atualização dos dados*: o contínuo cadastro de dados, realizado em vários sistemas distintos, aumentou a velocidade da atualização da informação, característica que, para a gestão acadêmica, tem sido fundamental em processos decisórios que requerem informação *up to date*;

---

<sup>215</sup> Endereço eletrônico para acesso: <http://www2.portaldoservidor.ba.gov.br/srh/srhindex.asp>.

<sup>216</sup> Endereço eletrônico para acesso: <http://www.portalfiplan.ba.gov.br>.

<sup>217</sup> Endereço eletrônico para acesso: <http://www.sigp.uneb.br>.

<sup>218</sup> Endereço eletrônico para acesso: <http://www.sip.uneb.br>.

<sup>219</sup> Desenvolvido e distribuído pela *Tecnotrends Tecnologia Educacional* e sob licença de uso da Universidade do Estado da Bahia. O Portal Acadêmico pode ser acessado através do endereço eletrônico <http://www.portalacademico.uneb.br/portalsagres>.

II) *Redução do trabalho necessário para o lançamento de novos dados*: como os sistemas partilham uma mesma base de dados, toda a atualização feita a partir de determinado sistema passa a alimentar e atualizar a informação contida nos demais;

III) *Confiabilidade dos dados*: a informação fornecida pelos vários sistemas, ao ser disponibilizada por uma única base de dados, não corre o risco de flagrar-se redundante ou, sendo o mais importante, comportar duplicidade ou discrepância;

IV) *Fomento à criação de novos sistemas de gestão*: o uso de uma base de dados única, que ganha volume ao tempo em que são inseridas novas informações a partir dos sistemas existentes, estimula a criação de novos sistemas ou a atualização – *upgrade* – dos que já se encontram em funcionamento. Isso ocorre à medida que o volume e a natureza dos dados cadastrados em uma única base permitem ver novas relações entre os dados armazenados – visão de conjunto – e, assim, possibilitar a criação de novos sistemas ou módulos de sistemas que passem a dar conta de expressar tais relações sob forma de relatórios – temos, hoje, como boa amostra deste aspecto, a criação do *Sistema On-line de Iniciação Científica*, o SONIC,<sup>220</sup> desenvolvido pela Pró-reitora de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação da UNEB.

Embora o panorama da interoperabilidade na UNEB tenha mudado bastante nos últimos dez anos, onde já se coleciona mudanças positivas e convergentes para a instalação de uma gestão pública mais eficaz do ponto de vista tecnológico e administrativo, consideramos que há ainda muito por fazer, sobretudo se analisamos o fenômeno do crescimento do uso das tecnologias da informação na UNEB, a partir da perspectiva dos usuários dos sistemas – e, aqui, falamos precisamente dos docentes, discentes, comunidade externa e todo e qualquer cidadão que esteja interessado em obter acesso às informações armazenadas nas bases de dados da universidade. Desse modo, na seção a seguir, apresentaremos algumas questões que, segundo nossa vivência e opinião, devem ser abordadas se temos como meta, para a UNEB, a assunção de um perfil de gestão pública reconhecido pelos valores democráticos, tal como são estimados no regime de

---

<sup>220</sup> Endereço eletrônico para acesso: <http://www.ppg.uneb.br/sistemaic>.

governança – reflexão que animou o nosso primeiro capítulo; e pelos valores da *accountability*, então objeto de reflexão deste segundo capítulo.

## **2.6 Desafios para a implantação da interoperabilidade na UNEB**

Nesta seção, faremos três considerações ao processo de implantação da interoperabilidade na UNEB. Tais considerações assumem importância fundamental no plano do nosso trabalho, pois estabelecem boa parte do escopo de reflexões a partir do qual serão projetadas as diretrizes propostas em nosso próximo capítulo.

### *O acesso aos sistemas de gestão*

Via de regra, os sistemas da gestão pública requerem a inserção de usuário e senha para que sejam acessados – tal recurso é conhecido no jargão técnico como *autenticação de usuário*. O uso da autenticação para acesso a sistemas visa garantir que somente usuários autorizados tenham acesso às informações contidas nas bases de dados, preservando o sigilo e a segurança da informação. Assim, na grande maioria dos casos, os sistemas de gestão são acessados por um público restrito a técnicos e gestores, impedindo-se, em primeira análise, o acesso da população em geral. Os sistemas de gestão da UNEB preservam tal característica, sendo possível somente acessá-los a partir de contas de usuários cadastrados no próprio sistema – e, aqui, cabe um parêntese: no caso da UNEB, mesmo a conta de usuário da sua rede interna, que permite acesso aos arquivos em rede e também ao webmail institucional, não credencia ou autoriza qualquer técnico ou gestor a acessar um determinado sistema. Desse modo, somente um grupo restrito de técnicos e gestores detêm a prerrogativa de acesso a determinado sistema, havendo certa burocracia envolvida na cessão de contas para outros interessados.

A proteção de sistemas por autenticação, aliada às restrições de criação de contas para usuários que não sejam necessariamente técnicos ou gestores da universidade, dificulta, em nossa opinião, a criação de condições favoráveis para a acomodação de um regime de transparência na gestão. Nesse sentido, e à luz da nova Lei de Acesso à Informação, perguntamos: protegidas mediante autenticação, as informações contidas nos sistemas

de gestão da universidade seriam realmente – *tecnicamente* – sigilosas sob a perspectiva deste novo instrumento normativo? De modo contrário, não seriam tais informações claramente um bem público? A abertura do acesso aos sistemas de gestão não configuraria a satisfação de exigências previstas na Lei 12.527; não nos indicaria um claro movimento de desenvolvimento de uma nova cultura gestão alinhada aos princípios da governança pública e da *accountability*?

#### *Conceito de “janela única”*

O conceito de *janela única* de acesso aos dados de gestão tem sido bastante discutido pelos desenvolvedores e gestores envolvidos em projetos de interoperabilidade – o caso da criação da e-PING, pelo governo brasileiro, ilustraria bem tal preocupação. O conceito de janela única prevê acesso a uma ou mais bases de dados através de um único ponto de entrada e consulta. A rigor, a janela única constituiria uma espécie de “meta-sistema” ou, em outras palavras, um sistema que acessaria bases de dados de outros sistemas, podendo cruzá-las sob demanda. Este meta-sistema, através da conservação de uma mesma interface, lógica de consulta e navegação, permitiria acessar bases de dados diversos retornando, sempre em um mesmo ambiente de interação, as informações solicitadas. Desse modo, o conceito de janela única simplificaria e otimizaria o acesso à informação tanto para técnicos e gestores como, principalmente, para a população em geral. O conceito de janela única, aliado à retirada da exigência de autenticação para acesso aos sistemas de gestão, constitui, assim, importante medida que logo contribui para a democratização da gestão, pois, a nosso ver, estabelece condições e meios objetivos para que seja estimulada a participação popular na administração da instituição.

#### *A crítica conceito de “usuário do sistema”*

Esta nossa consideração propõe uma crítica à ideia de “usuário” que normalmente tipifica o sujeito que faz uso dos sistemas de gestão pública – a bem da verdade, esta nossa crítica encontrará sua melhor expressão em nosso terceiro capítulo, quando

introduziremos o conceito de *interoperatividade* como alternativa à noção de interoperabilidade.

Definida pelo conjunto de ações que desempenha ao operar um determinado sistema – rotinas de autenticação, consultas, cruzamentos de informação, solicitações de relatórios, dentre outras ações –, a ideia de usuário segue, via de regra, reduzida a uma instância meramente operativa ou mesmo uma espécie de “tipo ideal”, uma projeção de sujeito modelada a partir das expectativas dos profissionais envolvidos na concepção e desenvolvimento deste tipo de instrumento de gestão. Acreditamos que a noção de “usuário” em questão deve ser revista à luz de uma concepção mais ampla do seu lugar de interação. A ideia de cidadão como indivíduo de vontade, inventividade e, sobretudo, de perspectiva política – lembremos das noções de *homo autocreator* de Schaff e subjetividade de Lima Jr., abordadas em nosso primeiro capítulo<sup>221</sup> – pode nos ajudar no redimensionamento ou na ressignificação do papel do “usuário” como instância de interação e criação espontânea. Esta visão mais orgânica e humanista do “usuário do sistema”, como já anunciamos, será melhor apresentada em nosso próximo capítulo.

## **2.7 Considerações finais**

Frente ao desafio de abertura da gestão pública – e, aí, entenda-se a gestão de toda e qualquer instância de governo –, a interoperabilidade desponta como uma das últimas respostas das políticas públicas para fomento da transparência e da participação popular na administração pública. A abertura das contas do Estado, que daria conhecimento à população de como e em que seria gasto o dinheiro público, logo fortalece um movimento de fiscalização cidadã, próprio do regime de governança, tão necessário para o desenvolvimento de uma consciência política própria da perspectiva da *accountability*. Por seu turno, a assimilação dos valores que perfazem o complexo conceito de *accountability* nos levaria, por certo, à transição para um novo perfil de Estado democrático, a saber, a democracia representativa. Sabemos que tais mudanças demandam um longo tempo de maturação, pois requerem guinadas fundamentais no plano da cultura, entretanto já vemos sinais de mudanças e já podemos dizer, com

---

<sup>221</sup> Ver Capítulo I, páginas 26 a 31.



razoável segurança, que o Estado brasileiro, hoje, atravessa um produtivo momento histórico de revisão dos valores de suas esferas política e administrativa.

Este processo de transição tem sido trilhado mediante a conjunção de formas parcelares de *accountability*, vislumbrando o desenvolvimento futuro de um modelo integrado de *accountability* como meio de acesso a uma democracia mais sólida e madura. Nesse sentido, acreditamos que a implementação mesmo que de pequenas mudanças político-administrativas, ou pequenos atos de *accountability*, podem vir a semear o campo da mudança, desde que tais ações sejam motivadas pelos valores éticos da boa gestão, tal como exige a perspectiva da governança pública. Diante disso, no capítulo seguinte, passaremos à proposição de um conjunto de diretrizes que, a nosso ver, possibilitariam garantir o desenvolvimento de sistemas interoperativos na instituição pesquisada e, por conseguinte, estimular, no seu plano político, mudanças culturais – ainda que esta ação se configure, ao cabo, uma ação dentre as muitas necessárias para a realização de tal intuito. Estas diretrizes levam em conta as particularidades do ambiente pesquisado e, a princípio, servem, via de regra, como instrumento para orientação da gestão pública no caso particular da UNEB. Embora se ajustem especificamente ao ambiente da gestão da UNEB, acreditamos que tais recomendações podem vir a ser úteis, e mesmo obter grande aderência em outros espaços da gestão pública, sobretudo em instituições de ensino superior. Ressaltamos que as diretrizes apresentadas, de modo algum, constituem, sozinhas, uma solução para o problema da gestão do dado institucional na gestão pública, tampouco são solução para as questões de fundo cultural que dominam a gestão pública nas várias instâncias de governo.

# Capítulo III

## *Diretrizes para o desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão na UNEB*

“Abstrações são encantadoras, mas sou a favor de que se deva também respirar o ar e comer o pão” – *Hermann Hesse*.

### **3.1 Considerações iniciais**

Neste capítulo, apresentaremos cinco diretrizes que visam orientar o desenvolvimento de novos sistemas de gestão para a Universidade do Estado da Bahia. Destacando princípios da governança pública e da *accountability*, as diretrizes, propostas aqui, terminam por estender seu caráter propositivo sobre vários aspectos da administração pública, o que não nos impede de concentrar nossa atenção sobre a nova *Lei de Acesso à Informação* que, de modo geral, estipula os deveres de governo para a concessão de acesso à informação de caráter público à população em geral. Este processo de conversão dos aspectos normativos da Lei 12.527 em diretrizes para a gestão pública nos fez também recobrir o campo das técnicas relativas ao desenvolvimento de sistemas de gestão, propondo conceitos e instruções para sua modelagem como, por exemplo, a ideia de *janela única* e o uso de *padrões de interoperabilidade*.

Com efeito, gostaríamos de destacar as contribuições assinaladas pelas reflexões em torno da noção de *interoperatividade*, que dão corpo à nossa última diretriz. Nesse sentido, o conceito de interoperatividade constituiria a nossa contribuição teórica original para o campo da gestão pública – já as diretrizes, em si mesmas, representariam, por outro lado, a dimensão pragmática de nossa contribuição. Este viés

pragmático do nosso trabalho animará, por fim, uma solicitação de apreciação de nossas diretrizes junto ao Conselho Universitário da UNEB – o CONSU –, com o intuito de integrá-las ao Regimento Interno da universidade sob forma de princípios para a criação de novos sistemas para a gestão universitária.

### **3.2 Diretriz I - Acesso à informação**

O desenvolvimento de novos sistemas informatizados de gestão deve obedecer às prescrições previstas na forma da Lei nº 12.527, a nova *Lei do Acesso à Informação*. Por princípio, toda a informação de gestão deve ser considerada de domínio público, sendo considerada sigilosa a informação classificada como dispõe o Capítulo IV, Seção II, Art.23, desta Lei. A gestão universitária deve manter meios de provimento de acesso à informação, tanto viabilizados pelas Tecnologias da Informação e Comunicação quanto através de balcões físicos para atendimento à população, o serviço de informação ao cidadão - SIC.<sup>222</sup> No que tange às TIC, o acesso à informação, mediante o uso de sistemas de gestão, deve estar previsto de duas formas possíveis: I) Inclusão do *Módulo Transparência*, conforme exposto na *Diretriz II*; ou II) uma área dedicada e destacada, sem restrição de acesso por autenticação, para que as informações relativas à gestão, consideradas de domínio público,<sup>223</sup> sejam acessadas pelo cidadão. Esta área deve disponibilizar – nas formas previstas pelo Capítulo II, Art.8º, §3º da Lei de Acesso a Informação – uma área para orientação e solicitação de informações que, por ventura, não estiverem prontamente disponíveis ao cidadão.

### **3.3 Diretriz II - Módulo Transparência**

O *Módulo Transparência* (MT) consiste em uma área destacada do sistema informatizado de gestão, desenvolvida sob forma de *janela única*, dedicada ao provimento de acesso à informação de caráter público, do âmbito específico da repartição administrativa responsável pelos dados do sistema. A porta de acesso ao MT, seja um link ou botão na interface, para que seja melhor identificado pelo cidadão,

---

<sup>222</sup> Trata-se, aqui, do *Serviço de Informações ao Cidadão – SIC* (Ver Lei de Acesso à Informação, Capítulo II, Art.9º, Inciso I).

<sup>223</sup> Nos casos previstos pelo Capítulo II, Art.7º, da Lei de Acesso à Informação.

deverá apresentar-se no mesmo local e sob uso de mesma identidade visual em todos os sistemas de gestão que possuam este módulo. O MT deve, ainda, disponibilizar – na forma prevista pelo Capítulo II, Art.8º, §3º da Lei de Acesso à Informação – uma área para orientação e solicitação de informações que, por ventura, não estiverem disponíveis no MT. Devem ser levados em consideração para o desenvolvimento do MT, os padrões de interoperabilidade do governo brasileiro expressos na arquitetura e-PING – ver *Diretriz IV* – e a perspectiva de usuário estabelecida na *Diretriz V*;

### **3.4 Diretriz III - O conceito de “janela única”**

Os sistemas informatizados de gestão devem permitir o acesso às suas bases de dados por meio do recurso de *janela única*. Em caso da inexistência eventual de um sistema de janela única, os demais sistemas, já em sua fase de desenvolvimento, devem prever a viabilidade técnica necessária para que, em oportunidade futura, a informação armazenada em suas respectivas bases de dados seja, sem qualquer tipo de restrição, devidamente acessada pelo recurso de janela única – uma vez que se faça disponível. O conceito de janela única passa a determinar a modelagem e o desenvolvimento do módulo transparência (ver *Diretriz II*), associado à arquitetura e-PING (ver *Diretriz IV*).

### **3.5 Diretriz IV - O padrão e-PING**

Os sistemas informatizados de gestão deverão levar em consideração para sua modelagem e desenvolvimento a arquitetura e-PING – os *Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico* – que

“define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral”.<sup>224</sup>

Para tanto, deverá ser consultada a documentação técnica necessária, disponibilizada pelos órgãos competentes de governo.

---

<sup>224</sup> GOVERNO BRASILEIRO, Comitê Executivo de Governo eletrônico. *e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo eletrônico*, p.4.

### 3.6 Diretriz V - *Interoperatividade*

#### *Preâmbulo à Diretriz V: a noção de sujeito que exige a interoperatividade*

A partir dos anos 40, o fenômeno da comunicação de massa seria profundamente criticado, sobretudo questionado em relação aos seus efeitos sobre as artes, a tradição e a cultura.<sup>225</sup> Apesar dos muitos avanços conquistados no campo técnico, os benefícios das tecnologias de reprodução e transmissão nesta nova fase da comunicação, marcada pela sua grande capacidade de alcance público, seria encarada com boa dose de ceticismo por autores como Walter Benjamin, Herbert Marcuse, Theodor Adorno e Max Horkheimer. Grosso modo, tais críticas partiriam de ângulos diversos, dentre os quais destacamos os seguintes: I) a expansão da *mass media* contribuiria decisivamente e irrevogavelmente para a aniquilação da tradição, que se veria minada a partir da destruição dos valores da *unicidade* e *sacralidade* que, por sua vez, instituem a *aura* da produção artística;<sup>226</sup> II) a expansão da comunicação de massa conduziria a sociedade a uma queda irrecuperável, bem representada pelo arquétipo do apocalíptico descrito por Eco;<sup>227</sup> III) a comunicação de massa cumpriria a função de alienação do sujeito estando, portanto, a serviço dos mandos do capital, como agudamente denunciaria Adorno nas primeiras linhas de seu ensaio *A indústria cultural – O iluminismo como mistificação das massas*:

O cinema e o rádio não têm mais necessidade de serem empacotados como arte. A verdade de que nada são além de negócios lhes serve de ideologia. Esta deverá legitimar o lixo que produzem de propósito. O cinema e o rádio se autodefinem como indústrias, e as cifras publicadas dos rendimentos de seus diretores gerais tiram qualquer dúvida sobre a necessidade social de seus produtos.<sup>228</sup>

Longe do radicalismo que marcaria a crítica feroz de Adorno e de Benjamin em relação à produção cultural apoiada na expansão e evolução de recursos técnicos – afinal, já se havia condenado como espúrias as produções voltadas ao rádio, ao cinema falado, aos

---

<sup>225</sup> Tratamos, aqui, essencialmente, das críticas produzidas pela Escola de Frankfurt. Para tanto, ver Introdução de Luiz Costa Lima ao livro *Teoria da Cultura de Massa* (COSTA, Luiz Lima. *Teoria da Cultura de Massas*. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969)

<sup>226</sup> Ver BENJAMIN, Walter. A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica. In: *Teoria da cultura de massa*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969, p.207-238..

<sup>227</sup> ECO, Umberto. *Apocalípticos e Integrados*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

<sup>228</sup> ADORNO, Theodor. *A indústria cultural – O iluminismo como mistificação das massas*, p.8.

programas televisivos, dentre outros suportes para a comunicação –, o *corpus* teórico que cimentaria a crítica da cultura de massa serve-nos, aqui e precisamente, como uma espécie de corolário onde podemos ver os contornos de um sujeito de conduta passiva, modelado na condição de mero expectador e decodificador de mensagens de fundo essencialmente ideológico. Este sujeito, estimado como joguete da *mass media*, pois consumidor voraz e irrefletido das mensagens da sociedade de consumo, não seria capaz de, sob as amarras de sua ignorância e passividade, superar sua condição de completa alienação e subverter o meio que o oprime.

Este fatalismo, em relação à autonomia do indivíduo frente às ideologias e aos suportes de comunicação de massa, logo contrasta com perspectivas mais contemporâneas que outorgariam ao indivíduo sua soberania frente ao seu contexto sociocultural, tendência que pode bem ser representada através do seguinte argumento:

ao contrário do imaginário ideológico em torno da comunicação como um processo de padronização social e humana, compreendo o fenômeno ao modo da *teckné*, de forma que as condições atuais, materiais, instrumentais e simbólicas de comunicação permitem que estas estruturas (processos) sejam usadas de forma criativa e transformativa pelo sujeito da comunicação, na reinvenção do mundo, do Homem e da própria Comunicação, como potenciais de subversão do modo capitalista, criando alternativas produtivas comprometidas com a condição do Homem, social e subjetivamente articulada.<sup>229</sup>

Desse modo, firma-se a ideia de que a televisão, o rádio, o computador ou qualquer outro suporte técnico pode vir a ser reconfigurado como uma instância simbólica que, ressignificada, possibilitaria a criação de algo genuinamente novo. Talvez o grande exemplo contemporâneo deste fenômeno seja mesmo o uso das redes sociais de relacionamento para a organização de levantes populares e organização política da população contra o *establishment* vigente – esta perspectiva otimista do uso da técnica teria no arquétipo do indivíduo integrado, do qual nos fala Eco, boa referência do que estaria em jogo. Nesse sentido, “o processamento social de produção, geração e difusão de dados, de informações e de conhecimentos, consiste numa potência dinâmica de criação e de metamorfose, ao invés de assimilação e reprodução”,<sup>230</sup> afirma Lima Jr., para logo após assim concluir: “um sujeito que deixa de ser um mero efeito pragmático

---

<sup>229</sup> LIMA JR., Arnaud S. de. *Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito*. p.17.

<sup>230</sup> LIMA JR., Arnaud S. de. *Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito*. p.18.

de uma episteme determinada” passa a “se tornar uma voz, um eu singular, autoexpressivo e, por isso mesmo, comunicativo”.<sup>231</sup>

Sob tal ponto de vista, produtos da inventividade humana, portanto da capacidade racionalizadora e criativa do homem, os computadores e demais suportes técnicos para a informação e comunicação seriam realizações essencialmente subjetivas e simbólicas:

Portanto, o processo informacional, como o comunicativo, extrapola a mera necessidade de disponibilização e de uso dos suportes materiais das TIC e/ou de domínio instrumental para o uso adequado das mesmas. Pois, com elas ou sem elas, o fundamental para as dinâmicas sociais e para os processos formativos e educacionais é que se exerça a condição informacional e comunicativa do sujeito, que se refere substancialmente a seu poder de criar, intervir, alterar, produzir, inventar, implicar-se social e pessoalmente.<sup>232</sup>

Desse modo, todo e qualquer suporte técnico deixaria de ser, como se acredita comumente, logo “tragado” para uma nova cultura de uso, mas sim, de modo diferente, seriam eles naturais expressões culturais e seu potencial comunicativo revelar-se-ia um traço de sua natureza; no caso, um traço ou índice de sua verdadeira natureza humana e cultural, como revelaria Lima Jr.:

Neste circuito, podemos entender que a razão se articula por uma condição comunicativa que, por sua vez, articula-se pela condição social e subjetiva do ser-sujeito. E que, também, tanto a realidade da “razão/racionalidade”, quanto da “sociedade” e “comunicação”, depende de um saber inaugurado pela condição simbólica do Homem. Então, tudo também depende da condição discursiva do sujeito que opera estes processos como instâncias/lugares simbólicos.<sup>233</sup>

Nessa medida, acreditamos que a computação em geral, sobretudo as TIC, seriam instâncias naturais de potencialização de manifestações políticas, sociais e culturais. Sendo assim, a governança, em especial a governança em TIC, deve considerar os suportes computacionais nesta perspectiva mais ampla, que logo transcenderia a compreensão de que tais suportes seriam, afinal, apenas meros instrumentos técnicos e maquínicos; e que, de algum modo, possibilitariam o controle do seu uso. Acreditamos que tal ideia de controle seria, ao cabo, apenas a manifestação de uma perspectiva um tanto pueril da realidade. Isso, pois as TIC firmam-se como suportes para novas

---

<sup>231</sup> LIMA JR., Arnaud S. de. *Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito*. p.17.

<sup>232</sup> LIMA JR., Arnaud S. de. *Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito*, p.19.

<sup>233</sup> LIMA JR., Arnaud S. de. *Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito*, p.18.

vivências, erguidos sobre algo que nossa sociedade bem conhece desde tempos muito remotos: a relação entre homem e máquina; a relação entre homem e ferramenta. Sabemos que tal relação foi base para uma história da inventividade humana sem precedentes, sobretudo após a Revolução Industrial, encontrando seu ápice no século passado, na sociedade informática pensada por Adam Schaff.

Assim, o interator ou usuário, aquele que acessa um determinado sistema, o faz, por um lado, como uma experiência nova e selvagem, mas, por outro, o faz como quem já o fizera antes; como quem já teve um sem números de experiências relacionais com objetos cuspidos pela boca dinâmica da técnica e os recebe com relativa serenidade. Afinal, o que seja o técnico define o homem e, sob tal perspectiva, o homem seria tão técnico quanto é, enfim, humano – é *homo faber*.

*O que são sistemas interoperativos?*

Por definição, a interoperabilidade volta sua atenção para a dimensão técnica do desenvolvimento dos sistemas computacionais, buscando garantir que dois ou mais sistemas possam operar em conjunto, intercambiando dados sem que se comprometa o funcionamento das ferramentas integradas. No cenário do debate sobre a interoperabilidade, é comum o perfil do cidadão surgir na condição de “usuário” e, assim, se ver reduzido a um interator que frequentará os sistemas a partir de roteiros e escaninhos pré-definidos pelos seus desenvolvedores. Apontando perspectiva diferente, a *interoperatividade* parte do pressuposto de que tal ideia de controle – do uso do sistema pelo usuário – constitui uma ilusão do ponto de vista da história da cultura material humana. Afinal, se pusermos em revista esta grande narrativa, veremos que a subversão de suportes técnicos, sua reconfiguração, é fenômeno frequente e antigo – nada resiste à recriação e à ressignificação do homem; ele *age* dessa forma.

Desse modo, a interoperatividade constitui uma forma de conceber sistemas computacionais para a gestão pública que considera justamente a ideia de que a falta de controle e previsão do uso de tais suportes seria incontornável. Essa inexatidão flagrante, assim, a sua principal característica, ao considerar que a relação entre sujeito e



sistema se faz – com o perdão da palavra – “variável” de difícil previsão. Assim, deve-se, por princípio, desenvolver sistemas flexíveis, em especial a camada de usuário – o *front end* – oferecendo múltiplos expedientes de consulta, bem como a possibilidade de que sejam gerados relatórios de acordo com a vontade do cidadão. Isso implica, sendo princípio fundamental da interoperatividade, que o dado seja uma unidade maleável e autônoma, que possa, nessa condição, ser manipulada e combinada de acordo com a necessidade daquele que acessa o sistema.

#### *A diretriz*

Os sistemas de gestão deverão ser *interoperativos*. Desse modo, para além de interoperáveis, deverão permitir franco acesso à informação institucional, permitindo a extração de dados sob forma de relatórios diversos, a exportação dos dados sob forma de arquivos em extensões populares, permitir buscas avançadas de conteúdo, bem como a possibilidade de publicação dos dados institucionais em redes de relacionamento. Os sistemas deverão, ainda, ser projetados tendo como público o cidadão, entendido aqui como ser político e de vontade, como instância ativa e inventiva que possui o direito de ter acesso à informação de governo de acordo como prevê a legislação de acesso à informação vigente.

## Conclusão

Assim, tudo leva a crer que seja a governança, afinal, um fenômeno essencialmente complexo e não linear. Complexo na medida em que depende da articulação e sinergia de movimentos diversos, causados por sujeitos que manifestam perspectivas de mundo distintas, vivências e expectativas singulares, que logo solicitam uma contínua revisão dos processos de gestão; não linear, pois o traçado da governança é, por vezes, afetado pela necessidade de negociação quando é comum o retrocesso pós-reflexão. Contrariando um julgamento mais apressado, retroceder, neste caso, não nos indica que algum dano ou perda tenha sido causada à gestão ou que os esforços de governo tenham sido ineficazes ou sem efeito. Pelo contrário, o recuo ou a recomposição constitui, na perspectiva da governança pública, um componente essencial e necessário aos processos de gestão; aliás, de modo mais amplo, da própria condição humana – afinal, “o sujeito é necessariamente incompleto, e para dar conta dessa incompletude, dessa falta, atualiza constantemente sua condição de sujeito na história, no jogo social e na cultura”.<sup>234</sup>

Na perspectiva da governança plena, como vimos, este sujeito passa a ocupar o lugar do indivíduo social e do *homo creator*, de que nos fala Schaff, lugar da liberdade de pensamento e de ação, promessa tão cara à democracia e que, somente agora, ainda que de modo muito vago e disperso, o Estado brasileiro parece ter em linha de conta e valorizar. Desse modo, a abertura da gestão pública, através de medidas de valorização da participação política da população, seja através de ações de transparência e acesso à informação, dentre outros tantos atos de *accountability* que já vemos em cena, permitem-nos, aqui, considerar a possibilidade de uma futura guinada no plano dos valores da gestão pública brasileira, sobretudo a ressignificação do lugar do gestor público, bem como a ressignificação do papel a ser cumprido pelo cidadão. Em verdade, alheios a concessões de Estado, por meio das várias redes de relacionamento e demais suportes de comunicação disponíveis, estes cidadãos já operam de modo organizado em busca do seu direito de voz ativa e de intervenção política.

---

<sup>234</sup> LIMA JR., Arnaud S. de; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão educacional e tecnologias da informação e comunicação*, p.3.

Ademais, este nosso trabalho buscou senão pôr lado a lado, sob forma das diretrizes que há pouco apresentamos, as implicações práticas desta vontade política de governo que já se manifesta ostensivamente; é uma vontade de sorte outra, de origem e matriz diversas, embora igualmente política: a vontade popular; a abstração de uma miríade de vozes que, exatamente agora, ressignificam suportes tecnológicos e, sobretudo, conceitos seculares como “poder”, “cidadania” e “representação”. Sendo assim, as diretrizes, aqui apresentadas, chamam a atenção, e talvez este seja o maior mérito delas, para o fenômeno da interferência política popular também nos microespaços de governo, nas pequenas repartições, contrariando a ideia, com ares de máxima, de que os levantes populares investem, via de regra, contra as macroestruturas político-administrativas do Estado, especialmente contra a sede do poder central – a ordem do dia é a abertura da gestão em todas as esferas de governo; afinal, a primeira porta a se bater é aquela que se está mais perto.

A promessa da completude, a promessa de que o homem se veja enfim uno e resolvido nos move; e nesta dinâmica infinda, sem sabermos, encontramos o que nos define. Curiosamente, o que conta nesta conta não se trata do ponto em que chegaremos no hoje ou no amanhã. Tudo se trata, afinal, do processo, de vivê-lo, de fruí-lo. Este trabalho bem ilustra tal crença. Segue inacabado, por mais que eu deseje tomá-lo como completo, em paz. Mas a febre da incompletude, que nos “atualiza constantemente”, meu amigo Arnaud, não nos deixa repousar. Assim, que venham mais desafios, que outros trabalhos se sigam a esse e que eu viva intensamente essa incompletude, aquilo que me falta.

## Referências

ADORNO, Theodor. *Indústria cultural e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

AFONSO, Almerino J. Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, n.9, mai-ago. 2009, p.57-69.

AGUIAR, Everson; OLIVEIRA, João B; LOBATO, Fernanda H. et al. Padrões tecnológicos: o uso na prestação de serviços públicos e no relacionamento com o Governo Federal. In: MESQUITA, Cláudia do S. F.; BRETAS, Nazaré L. (Orgs.). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília: MP/SLTI, 2010, p.50-63.

ALVIM, Fausto dos A; MIRANDA, Lídia A.; CÔRTEZ, Deise da S. Software público e interoperabilidade: uma oportunidade internacional. In: MESQUITA, Cláudia do S. F.; BRETAS, Nazaré L. (Orgs.). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília: MP/SLTI, 2010, p.80-90.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n.36(5), set-out. 2002, p.723-745.

AMORIM, Sônia Naves D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n.2, abr-jun 2000.

BARBALHO, Fernando A. Inovação e Interoperabilidade. In: MESQUITA, Cláudia do S. F.; BRETAS, Nazaré L. (Orgs.). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília: MP/SLTI, 2010, p.37-49.

BENJAMIN, Walter. A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica. In: *Teoria da cultura de massa*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969, p.207-238.

BOBBIO, Noberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

BONETI, Lindomar W. *Política públicas por dentro*. Ijuí-RS: Unijuí, 2007.

BOYD, D. M; Ellison, N. B. Social network sites: Definition, history, and scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), article 11, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: CGU, 2011.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 2011.

BRETAS, Nazaré; MOTTA, Leonardo; RODRIGUES, Jorilson; et al. A construção do e-PING: situações e desafios. In: MESQUITA, Cláudia do S. F.; BRETAS, Nazaré L. (Orgs.). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília: MP/SLTI, 2010, p.14-21.

BRETAS, Nazaré; MOTTA, Leonardo; RODRIGUES, Jorilson; MAIA, Paulo; YAMAOKA, Elói; et al. *A Construção da e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico*. Ministério do Planejamento. Disponível em <[http://www.http://cegov.ufrgs.br/files/documento\\_238.pdf](http://www.http://cegov.ufrgs.br/files/documento_238.pdf)>. Acesso em 08 de março de 2013.

BUBER, Martin. *Encontro: fragmentos autobiográficos*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1991.

CASTELLS, Manuel; A sociedade em rede: Do conhecimento à acção política. In: CASTELLS, Manuel; Cardoso, Gustavo (Orgs.). *A sociedade em rede: Do conhecimento à acção política*. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 2006, p.17-30.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Org.). *Democracia teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

ECO, Umberto. *Apocalípticos e integrados*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

FAZENDA, Ivani. Dificuldades comuns entre os que pesquisam educação. In: FAZENDA, Ivani (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 2010, p.13-22.

FEYERABEND, Paul. *Contra o método*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

FILHO, João Batista D. Reforma do Estado: governança, governabilidade e accountability. *Histórias & Perspectivas*, Uberlândia, n.31, jul-dez. 2004, p.207-227.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV Congresso Nacional do CONPEDI. *Anais...* Fortaleza: Fundação Boiteux, 2006.

GOVERNO BRASILEIRO, Comitê Executivo de Governo eletrônico. *e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo eletrônico*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade>>. Acesso em 06 mai. 2013.

HARVEY, David. *A Produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

JAMBEIRO, Othon. Gestão e tratamento da informação na sociedade tecnológica. In: BRANDÃO, Lídia M. B.; LUBISCO, Nídia M. L. (Orgs.). *Informação & Informática*. Salvador: UDFBA, 2000, p.207-232.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, mai-jun. 2006, p.479-499.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LÉVY, Pierre. *O que é virtual?* São Paulo: Editora 34, 1999.

LIMA JR., Arnaud; NOVAES, Ivan; HETKOWSKY, Tânia Maria. *Gestão, tecnologias e educação: construindo redes sociais*. Salvador: EDUNEB, 2012 (No prelo).

LIMA JR. Arnaud S. de. Ciência, Inovação, Educação no dinamismo do sujeito. In: LIMA JR. Arnaud S. de (org.). *Educação e Contemporaneidade: contexto e singularidades*. Salvador: EDUFBA-EDUNEB, 2012.

LIMA, Luiz Costa. Introdução Geral. In: *Teoria da cultura de massa*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969, p.11-66.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

LUNA, Alexandre J. H. de O. *MAnGve: Implantando Governança Ágil*. Rio de Janeiro: Brasport, 2011.

LUNA, Sérgio V. de. *O falso conflito entre tendências metodológicas*. In: FAZENDA, Ivani (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 2010, p.23-38.



MARCONDES, Carlos Henrique; SAYÃO, Luís Fernando. Integração e interoperabilidade no acesso a recursos informacionais eletrônicos em C&T: a proposta da Biblioteca Digital Brasileira. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 30, n. 3, set./dez. 2001, p.24-33.

MARTINS, Joel. *A pesquisa qualitativa*. In: FAZENDA, Ivani (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 2010, p.51-64.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos da ENAP*, Brasília, n.8, 1997.

MORAIS, Kátia. *Mídias sociais e a participação política no ambiente digital no Brasil: estudos de caso no Governo Federal*. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil. *Portal do Software Público Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.softwarepublico.gov.br>>. Acesso em 06 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Portaria normativa nº 05*, de 14 de Julho de 2005. Institucionaliza os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING, no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, cria sua Coordenação, definindo a competência de seus integrantes e a forma de atualização das versões do Documento.

NORONHA, Olinda Maria. Pesquisa participante: repondo questões teórico-metodológicas. In: FAZENDA, Ivani (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.31, out. 1991.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. In: XVII Encontro preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

PINHO, José Antonio G. de. A internet e expectativas da democracia no Brasil. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil. *TIC Domicílios e TIC Empresas 2010*, São Paulo, 2010, p.37-47.

PINHO, José Antonio G. de; SACRAMENTO, Ana Rita S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n. 6, dez. 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 04 de março de 2013.

PINHO, José Antonio G. de. Internet, governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. *Veracidade*, Salvador, n.3, mai. 2008.

PINHO, José Antonio G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n.42(3), mai-jun. 2008, p.471-493.

ROCHA, Cristianne; FARNER, Maria. *As redes em saúde: entre limites e possibilidades*, 2005. Disponível em: <[http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/Estar\\_em\\_rede.pdf](http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/Estar_em_rede.pdf)>. Acesso em: 27 Jul. 2009.

SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 2002.

THIOLLENT, Michel. *Pesquisa-ação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2009.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. Estado, sociedade e accountability. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.26, n.1, jun. 2005, p.605-626.