

**O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**

*Lamartine Vieira Braga, Wellington Souza Alves, Rejane Maria da Costa Figueiredo e Rilda Ribeiro dos Santos*

**Suporte de identificação e enfrentamento de situações-problema (Siesp)**

*Pedro Paulo Costallat Bruno*

**Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde no Brasil: diagnóstico de práticas**

*Gerson Rosenberg, Pierre Ohacon e Fábio Ferreira Batista*

**Necessidades de informação e competências informacionais no setor público: um estudo de caso**

*Silvânia Vieira de Miranda*

**Entrevista Michel Authier - As Árvores de Conhecimentos**

**RSP**

Brasília – 2008

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

*Missão da Revista do Serviço Público*

**Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.**

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna:* Lino Garcia Borges

*Conselho Editorial*

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta,

Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

*Periodicidade*

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

*Comissão Editorial*

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Natália Massaco Koga, Elisabete Roseli Ferrarezi, Elizabeth Nardelli, Livino Silva Neto.

*Expediente*

*Edição:* Elizabeth Nardelli; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Revisão:* Luciana Barreto e Roberto Carlos Araújo; *Revisão gráfica:* Ana Cláudia Borges; *Fotos:* André Abraão; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos

---

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2008

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

*Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:*

*www.enap.gov.br*

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

**ENAP**

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 3445 7096 / 7092 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Endereço eletrônico: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Sumário

## Contents

O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público	05
The role of e-government in strengthening public sector governance <i>Lamartine Vieira Braga, Welington Souza Alves, Rejane Maria da Costa Figueiredo e Rildo Ribeiro dos Santos</i>	
Suporte de identificação e enfrentamento de situações-problema (Siesp)	23
Support of identification and confrontation of problem-situations (Siesp) <i>Pedro Paulo Costallat Bruno</i>	
Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde no Brasil: diagnóstico de práticas	
Knowledge Management in Brazilian Public Health Organizations: a diagnosis of practices	43
<i>Gerson Rosenberg, Pierre Obayon e Fábio Ferreira Batista</i>	
Necessidades de informação e competências informacionais no setor público: um estudo de caso	61
The need for information and informational competencies in the public sector: a case study <i>Silvânia Vieira de Miranda</i>	
<i>RSP Revisitada: A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa</i>	81
<i>Entrevista Michel Authier – As Árvores de Conhecimentos</i>	93
Para saber mais	107
Acontece na ENAP	109



# O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público

*Lamartine Vieira Braga, Welington Souza Alves,  
Rejane Maria da Costa Figueiredo e Rildo Ribeiro dos Santos*

## **Introdução**

A administração pública chega a este novo milênio com a tarefa de se ajustar a um mundo em constante mudança, no qual se exige dos governantes maior eficiência estatal aliada a um rol crescente de serviços públicos, com maior qualidade, controle social e garantia dos direitos individuais.

As novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), entre as quais se destacam a internet, as redes de computadores, a transmissão via satélite e a telefonia móvel, criaram condições para o surgimento de sociedades do conhecimento. Em tal conjuntura, o Estado, por intermédio do governo eletrônico, é o principal instrumento de que os cidadãos dispõem atualmente para enfrentar os desafios impostos pela globalização, por meio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos. Nesse ambiente, os valores que dizem respeito à governança são fundamentais.

O objetivo deste artigo é ilustrar o avanço da governança em nosso País, com base nas iniciativas aqui inventariadas no campo do governo eletrônico. Assim, foi adotada a seguinte metodologia: procedeu-se à pesquisa bibliográfica sobre as definições mais relevantes nessas áreas e realizou-se uma análise de dois portais do Governo Federal brasileiro na internet, além de outras ações do Governo Eletrônico brasileiro.

O presente documento está organizado da seguinte forma: nas seções 2 e 3, expõem-se os conceitos de governança no setor público e governo eletrônico. Na seção 4, mostram-se alguns casos do governo eletrônico que dão suporte à governança do setor público brasileiro, iniciando por um breve histórico. São analisadas, na seqüência, ações do Governo Eletrônico brasileiro à luz das definições previamente examinadas, bem como suas correlações de impacto sobre a governança do setor público. Ao final, na seção 5, são tecidas as considerações finais.

## Governança no Setor Público

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2005), a governança precisa adaptar-se continuamente em resposta a pressões como extensão do comércio nacional e internacional; mudança de poderes entre níveis de governo; difusão de novas tecnologias e mídia de massa; permeabilidade das fronteiras nacionais; influência de comunidades globalizadas de valores e interesses; e vulnerabilidade das sociedades face ao terrorismo. Cabe, ainda, destacar as dificuldades inerentes à medição da governança, independentemente dos dados utilizados (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2007).

Governança se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões políticas são postas em prática, da perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de um país frente a problemas, atores e ambiente em mudança. Nesse conjunto de circunstâncias, a administração pública é um pilar constituinte da governança (OCDE, 2005).

A OCDE (2005) identifica nove elementos centrais de governança, listados a seguir: democracia e cidadania; representação; uma constituição; a regra da lei; partidos competitivos e sistemas eleitorais; serviço público permanente; separação de poderes; revisão judiciária; e secularidade. Embora os países façam uso de elementos comuns, estes são dispostos de diferentes formas e estão em constante fluxo.

Idéias de boa governança emergem de presunções sobre a condição dos direitos individuais de propriedade; inviolabilidade; igualdade; compensação dentro da lei; e participação em tomada de decisão coletiva (OCDE, 2005).

Os autores Shah e Shah (2006), discorrendo sobre governos locais e governança, afirmam que esta última não se limita à provisão de uma gama de serviços, mas também se estende à preservação da vida e da liberdade dos residentes; criação de espaço para participação democrática e diálogo cívico; apoio ao mercado e ao desenvolvimento sustentável; e facilitação de resultados que enriqueçam a qualidade de vida dos residentes.

Em relatório sobre reforma do setor público, o Banco Mundial (2000) arrola três mecanismos promotores da boa governança:

- Regras internas e restrições: sistemas internos de auditoria e responsabilização; independência do Poder Judiciário e do Banco Central; normas aplicadas ao

serviço público e ao orçamento; e regulamentação sobre órgãos de controle externo;

- Voz e parceria: descentralização com vistas a empoderar comunidades; pesquisas de retorno aos clientes sobre a oferta de serviços; e relatórios e comentários tratando da elaboração de regramento regulatório; e

- Competição: disponibilização competitiva de serviços sociais; participação privada na infra-estrutura; mecanismos alternativos de resolução de disputas; e privatização de certas atividades orientadas ao mercado.

Os dois últimos mecanismos podem, adicionalmente, aumentar a transparência e a responsabilização governamental.

Os princípios de governança do serviço público australiano (2007) são os seguintes: responsabilização; transparência; integridade; representação; eficiência; e liderança.

A Comissão Independente sobre Governança nos Serviços Públicos do Reino Unido (2004) estabeleceu seis princípios centrais de boa governança, elencados a seguir: foco no objetivo organizacional e nos resultados para os cidadãos e usuários dos serviços; desempenho efetivo em funções e papéis claramente definidos; promoção de valores para a organização como um todo e demonstração dos valores de boa governança por meio do comportamento; provisão de informações, decisões transparentes e gestão do risco; desenvolvimento da capacidade e da habilidade do corpo de governo em ser efetivo; e engajamento dos grupos interessados e concretização da responsabilização.

Segundo Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2007), a governança pode ser agrupada em seis dimensões que refletem uma metodologia de agregação de centenas

de variáveis individuais e específicas, aferindo suas diversas percepções:

- Voz e responsabilização: mede a extensão em que os cidadãos estão aptos a participar na escolha de seu governo, assim como a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a liberdade dos meios de comunicação;

- Estabilidade política e ausência de violência: mede as percepções de probabilidade de que o governo venha a

***“Um novo modelo de administração pública, denominado ‘governança responsiva’ (ONU, 2005), caracteriza-se pela relação de empoderamento entre os cidadãos e o Estado (...).”***

ser desestabilizado ou deposto por meios violentos ou inconstitucionais, inclusive domésticos, e também por terrorismo;

- Efetividade governamental: mede a qualidade dos serviços e dos servidores públicos e o grau de independência a pressões políticas; a qualidade da formulação e implementação de políticas públicas; e a credibilidade quanto ao comprometimento dos governos frente a essas políticas;

- Qualidade regulatória: mede a habilidade dos governos em formular e implementar regulação e políticas públicas seguras que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado;

- Regra da lei: mede o grau em que os agentes têm confiança e se submetem a agir de acordo com as regras da sociedade, ou seja, a observância dos contratos, a propensão ao crime e à violência e a atuação da polícia e dos tribunais; e

- Controle da corrupção: mede a extensão em que o Poder Público é exercido em proveito próprio, para obtenção de benefícios privados, incluindo tanto pequenas quanto grandes formas de corrupção e a captura do Estado pelas elites e interesses particulares.

A Figura 1 apresenta uma hierarquia de valores entre as atividades do dia-a-dia (governo responsivo) e os valores compartilhados que dão suporte a constituições e mantêm sociedades unidas no longo prazo (governo legítimo).

Quando se discutem questões de governança, como em outras áreas de execução de políticas públicas, uma ação tomada para resolver um problema de curto ou médio prazo pode ter efeitos de longo prazo na legitimidade de um governo. Por exemplo, a ocorrência de falhas no atendimento das demandas da sociedade no curto prazo (responsividade) pode acarretar conseqüências na significância da governança no longo prazo, abalando sua legitimidade. Não há uma clara linha divisória entre administração pública e governança: qualquer mudança governamental significativa pode afetá-la.

Um novo modelo de administração pública, denominado de “governança responsiva” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005), caracteriza-se pela relação de empoderamento entre os cidadãos e o

Estado; seus princípios orientadores são a responsabilização, a transparência e a participação; e o atributo-chave é a responsividade (Figura 1).

Este paradigma inovador desponta em paralelo com formas inéditas de pensar e agir, apoiadas nas modernas TIC, tornando possível um processo de decisão mais informado e transparente. Além disso, o uso dessas tecnologias permite uma interface governo-cidadão de mão dupla, via sistemas de comunicação eletrônica e transações seguras no fornecimento de serviços e integração interorganizacional, possibilitando ao usuário resolver múltiplos problemas em um único ponto de acesso virtual, com implicações na responsividade e responsabilização governamentais.

## Governo Eletrônico

Relatório da Organização das Nações Unidas (2002) sobre o assunto governo eletrônico, de forma ampla, inclui virtualmente todas as aplicações e plataformas de TIC usadas no setor público. De forma mais restrita, refere-se ao “uso da internet e da *Web* para disponibilizar informação e serviços aos cidadãos”.

Para a OCDE (2003), governo eletrônico é definido como o uso das TIC, em particular a internet, como ferramenta para levar a um melhor governo.

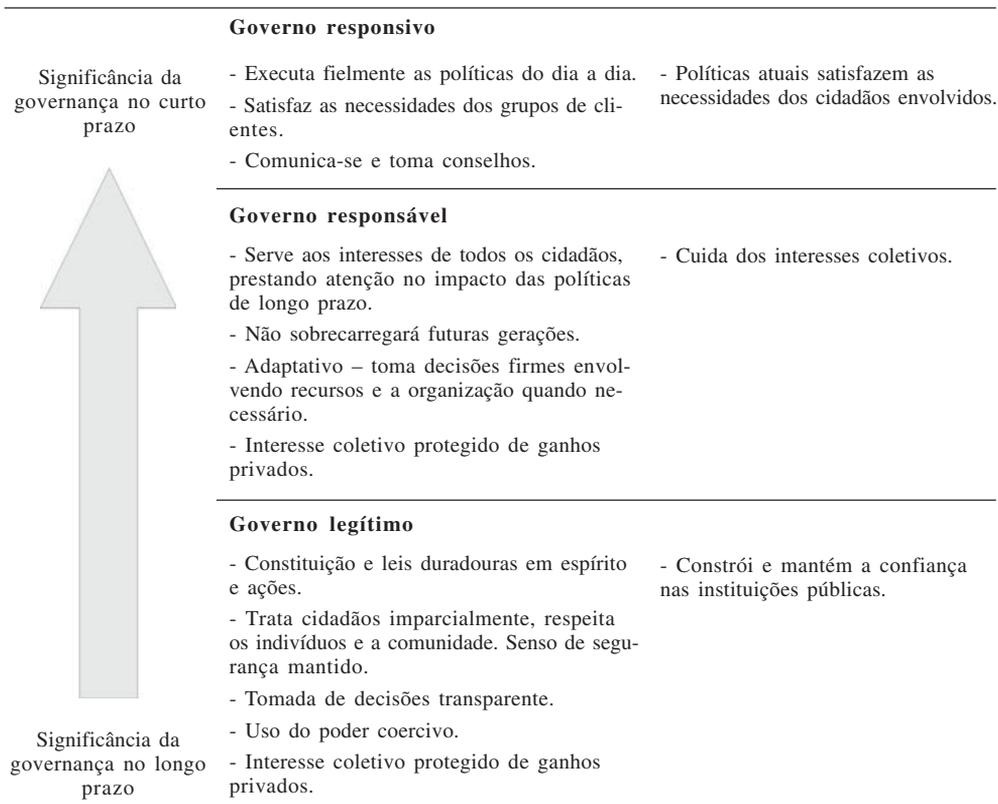
De acordo com a Comunidade Européia (2003), governo eletrônico relaciona-se ao uso das TIC na administração pública combinado com mudança organizacional e novas práticas, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e fortalecer o suporte às políticas públicas.

O órgão responsável pelo controle externo no Reino Unido atribui ao governo eletrônico o significado de prover,

via internet, acesso público a informações sobre todos os serviços oferecidos pelos departamentos centrais de governo e suas agências e de possibilitar ao público a condução e a conclusão de transações relativas a todos esses serviços (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002).

cidadão, diminuindo a arbitrariedade do Estado e contribuindo para o progresso da democracia.

O autor supracitado, ao analisar a doutrina inglesa, verifica a aplicação dos métodos do comércio eletrônico ao serviço público e inventaria os seguintes



**Figura 1: Hierarquia de Valores (Fonte: Adap. da OCDE, 2005)**

Pierre Lévy (2004) afirma que as iniciativas relacionadas ao governo eletrônico atuam no sentido de simplificar os procedimentos administrativos; tornar os processos de produção legislativa mais transparentes; aproximar o governo do cidadão pela via da internet; e melhorar a eficácia, a eficiência e a competitividade da administração pública.

Isso implica, além da redução dos níveis hierárquicos, centrar o governo no

princípios fundamentais do governo eletrônico:

- Construir os serviços em torno das escolhas dos cidadãos (e não dentro das portas fechadas da administração);
- Tornar o Estado e os seus serviços mais acessíveis (especialmente pela internet);
- Incluir as populações desfavorecidas pelas formas tradicionais de governo (serviços para as minorias lingüísticas, os deficientes, os expatriados, os estrangeiros);

- Utilizar de forma melhor a informação (em particular, graças à integração de sistemas de informação atualmente segregados).

Entre os benefícios advindos da nova forma de relação Estado-sociedade, destacam-se: interatividade; eficiência; maior acesso aos serviços públicos, com incremento da qualidade (simplicidade, rapidez); aumento da participação popular; fomento à transparência; incentivo ao controle social; fortalecimento da governança; redução de custos; promoção da cooperação interorganizacional do Estado; organização das informações dos órgãos do governo; e segurança da informação.

### **Governo Eletrônico como suporte à governança do setor público – análise da realidade brasileira**

#### **Breve histórico do Governo Eletrônico no Brasil**

Em dezembro de 1999, foi instituído no Brasil o Programa Sociedade da Informação<sup>1</sup>, com o objetivo de viabilizar a nova geração da internet e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira (BRASIL, 2000).

No ano de 2000, foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico<sup>2</sup>, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão exerce as atribuições de Secretaria-Executiva do comitê, fornecendo apoio técnico-administrativo necessário ao seu funcionamento.

Em 2001, aconteceu o lançamento da Política de Governo Eletrônico no Brasil<sup>3</sup>, com as seguintes linhas de ação:

- Oferta na internet de todos os serviços prestados ao cidadão, com melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso;

- Ampliação do acesso a informações pelo cidadão, em formatos adequados, por meio da internet;

- Promoção da convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos;

- Implantação de uma infra-estrutura avançada de comunicações e de serviços, com padrões adequados de segurança e serviços, além de alto desempenho;

- Utilização do poder de compra do Governo Federal para a obtenção de custos menores e a otimização do uso de redes de comunicação;

- Estimulação do acesso à internet, em especial por meio de pontos de acesso abrigados em instituições públicas ou comunitárias; e

- Concorrência para o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia.

No ano de 2003, a Presidência da República publicou um decreto<sup>4</sup> instituindo oito Comitês Técnicos de Governo Eletrônico.

Ainda naquele ano, foi instituído o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD<sup>5</sup>, cujo primeiro objetivo é promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação.

No ano de 2006, foi publicado o decreto<sup>6</sup> que dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T, estabelecendo diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de

radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão.

### **Ações Promotoras da Governança do Setor Público**

Nesta subseção são examinadas ações do Governo Federal brasileiro, procurando-se determinar a conexão com as várias dimensões da governança no setor público conceituadas anteriormente. As ações avaliadas são as seguintes: certificação digital; Portal da Transparência; votação eletrônica; pregões eletrônicos e Portal da Previdência Social. Além disso, analisam-se as implicações da inclusão digital sobre as demais ações previamente observadas.

A certificação digital pode ser definida como “atividade de reconhecimento em meio eletrônico que se caracteriza pelo estabelecimento de uma relação única, exclusiva e intransferível entre uma chave de criptografia e uma pessoa física, jurídica, máquina ou aplicação. Esse reconhecimento é inserido em um Certificado Digital, por uma Autoridade Certificadora” (BRASIL, 2007a).

Autoridade Certificadora, por sua vez, é a entidade subordinada à hierarquia da infra-estrutura de chaves públicas responsável por emitir, distribuir, renovar, revogar e gerenciar certificados digitais (BRASIL, 2007a).

Infra-estrutura de chaves públicas conceitua-se como o conjunto de técnicas, arquitetura, organização, práticas e procedimentos, implementados pelas organizações governamentais e privadas que suportam, em conjunto, a implementação e a operação de um sistema de certificação. Tem como objetivo estabelecer os fundamentos técnicos e metodológicos de um sistema de certificação digital baseado em criptografia de chave pública (BRASIL, 2007a).

No ano de 2001, foi instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – (ICP-BRASIL)<sup>7</sup>, com a finalidade de garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

No Brasil, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) é a

***“A certificação digital trabalha no sentido de fortalecer a governança do setor público (...); melhora a eficiência dos processos e a qualidade regulatória, apoiando o mercado e estimulando o comércio eletrônico.”***

Autoridade Certificadora Raiz da ICP-BRASIL, ou seja, a primeira autoridade da cadeia de certificação, executora das políticas de certificados e de normas técnicas e operacionais aprovadas pelo Comitê Gestor da ICP-BRASIL.

Atualmente, existe uma série de serviços que usam aplicações da certificação digital por intermédio da ICP-BRASIL, entre os quais se destacam:

- Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB – responsável pelo gerenciamento do processo de compensação e liquidação de pagamentos por meio eletrônico, ligando as instituições financeiras credenciadas ao Banco Central do Brasil;

- Tramitação e assinatura eletrônica de documentos oficiais, por ministros e pelo presidente da República, para publicação no Diário Oficial da União;

- Registro de operações e prestações do ICMS pela internet – Nota Fiscal Eletrônica – em diversos estados da Federação;

- Registro de operações e prestações de impostos federais pela internet;

- Consulta da situação dos contribuintes na base da Receita Federal;

- Assinatura de contratos de câmbio e apólices de seguros;

- Programas de governo, como o Universidade para Todos, do Ministério da Educação, e o Conectividade Social, da Caixa Econômica Federal;

- Pregões Eletrônicos e Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet;

- Sistemas estruturadores do Governo Federal;

- Internet banking e mobile banking;

- Automação de processos do Poder Judiciário;

- Acesso ao Sistema de Comércio Exterior – Siscomex.

A certificação digital trabalha no sentido de fortalecer a governança do setor público, principalmente pelo ato de assegurar a inviolabilidade de informações do cidadão, contribuindo para a consolidação da cidadania. Adicionalmente, a atividade também melhora a eficiência dos processos e a qualidade regulatória, apoiando o mercado e estimulando o comércio eletrônico.

A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão subordinado à Presidência

da República, criou, em 2004, o Portal da Transparência<sup>8</sup>, canal pelo qual o cidadão pode acompanhar e fiscalizar a execução financeira dos programas governamentais, possibilitando o controle social. Nele encontram-se informações sobre os recursos públicos transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e ao Distrito Federal, assim como dados sobre os gastos realizados em compras e contratações de obras e serviços.

O Portal da Transparência dispõe, atualmente, de dois tipos de consultas:

- Aplicações diretas: informações sobre os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, como diárias, material de expediente, compra de equipamentos, obras e serviços. Podem, ainda, ser consultados os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.

- Transferências de recursos: informações sobre como é feita a transferência dos recursos federais a estados, municípios, Distrito Federal e direto ao cidadão. É possível consultar a distribuição de recursos de programas como o Bolsa Família e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde, entre outros.

Os dados são de responsabilidade dos ministérios, que são os executores dos programas de governo. A CGU, por sua vez, reúne e disponibiliza as informações sobre a aplicação dos recursos no portal. Sua atualização é feita mensalmente com a inserção de dados sobre a execução financeira dos programas e ações do Governo Federal. Os dados que o alimentam são oriundos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil.

Tal ação apóia diretamente a governança do setor público, pelo aumento da transparência. A consequência da provisão de informações, além de incentivar o controle social, tornar as decisões inequívocas e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, é o controle da corrupção, a responsabilização dos gestores e a consolidação da cidadania.

Em 1996, teve início a informatização do voto nas eleições municipais. Cerca de 33 milhões de eleitores usaram as urnas eletrônicas naquele ano. Na eleição geral de 1998, o voto informatizado alcançou cerca de 75 milhões de eleitores. No ano 2000, todos puderam utilizar o novo processo para eleger prefeitos e vereadores. Na eleição municipal de 2004, a votação eletrônica alcançou todos os municípios brasileiros, sendo usada por 119.782.000 eleitores, em um universo de 182 milhões de pessoas. No total, foram utilizadas 408.810 urnas. A totalização dos resultados foi divulgada em menos de 24 horas do encerramento do processo de votação (NAZARENO et al., 2007).

O ano de 2006 caracterizou-se por várias iniciativas da Justiça Eleitoral no sentido de modernizar e aprimorar tanto a instituição quanto o processo eleitoral, culminando na realização das eleições para os cargos de presidente da República, vice-presidente, governador, vice-governador, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital. A velocidade da totalização dos votos obtida no pleito em questão deveu-se ao aprimoramento do processo eletrônico. Naquela ocasião, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) bateu o recorde histórico, alcançando, no segundo turno, a totalização de 90% dos votos às 19h do dia da eleição. Às 21h15, já haviam sido apuradas 99% das urnas (BRASIL, 2007).

A campanha Vota Brasil, das eleições de 2006, visou tanto a estimular os eleitores a votar como a esclarecer a importância do exercício da cidadania. A abstenção nos dois turnos foi inferior à das eleições de 2002. É de ressaltar também o modelo de divulgação de resultados, diretamente por meio da página do TSE, mecanismo que ensejou, pela primeira vez, o acompanhamento, em tempo real, das apurações para os cargos de presidente da República e governador (BRASIL, 2007).

A contribuição da votação eletrônica para o reforço da governança do setor público dá-se pela solidificação da democracia, da cidadania, da igualdade, da voz e da representação; de forma complementar, pelos ganhos de eficiência e transparência em todo o processo.

No ano de 2002, foi instituída no Brasil uma nova modalidade de licitação denominada pregão<sup>9</sup>, destinada à aquisição de bens e serviços comuns para a administração pública, cujos padrões de desempenho e qualidade possam estar objetivamente definidos em um edital, com a adoção de especificações de uso corrente.

O pregão busca incrementar a competitividade e a agilidade nas contratações públicas, com a desburocratização dos procedimentos e a diminuição de custos, e vem-se consolidando como a principal forma de contratação do Governo Federal.

Posteriormente, em 2005, tornou-se obrigatório o uso do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente<sup>10</sup>.

A aplicação dessa ferramenta permite, entre outras vantagens, a utilização de novas TIC, com seus variados recursos, notadamente o uso da internet. Por intermédio do Compranet<sup>11</sup>, é possível acessar uma

série de funcionalidades do pregão eletrônico: vincular equipe de pregão; operar e visualizar propostas; aceitar, habilitar, fechar e reabrir prazo de intenção de recursos; emitir juízo de admissibilidade; encerrar sessão; decidir recursos; adjudicar o objeto; visualizar ata e proposta; suspender e reabrir pregão; acompanhar recursos; incluir impugnações, esclarecimentos e avisos; cancelar, homologar, revogar e anular pregão.

A governança do setor público se favorece pela ação modernizadora, porquanto promotora do incremento da eficiência, via automação de sistemas e processos administrativos. Além disso, apóia o mercado, por gerar competitividade entre os fornecedores, permitindo, inclusive, a participação de médias e pequenas empresas nas licitações promovidas pelo governo.

No Brasil, a Previdência Social é composta por três instituições: Ministério da Previdência Social - MPS; Instituto Nacional de Seguro Social - INSS e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev. Cabe a essas organizações, em conjunto, gerenciar o sistema de previdência brasileiro, supervisionando e normatizando a previdência dos regimes próprios dos servidores, bem como a previdência complementar fechada, e garantir o funcionamento do Regime Geral de Previdência.

O INSS tem como responsabilidade adicional reconhecer direitos, conceder e proceder ao pagamento mensal dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. A Dataprev é responsável pelo processamento da maior folha de pagamento do País, alcançando mais de 20 milhões de beneficiários. Além disso, tem contribuído para a informatização dos diversos órgãos previdenciários,

modernizando os serviços prestados, a fim de que o segurado receba um atendimento de melhor qualidade (BRASIL, 2003).

O Portal da Previdência Social<sup>12</sup>, criado no ano de 1997, disponibiliza hoje uma série de funcionalidades, entre as quais se destacam:

- Serviços: atualização de endereço; autorização de débito automático em conta; baixa de empresa; cadastramento de obras; canal de comunicação; comunicação de acidente de trabalho e inscrição na Previdência Social;

- Requerimentos: auxílio-doença; perícia médica; consulta às perícias agendadas; marcação de exame médico pericial para fins de reexame de auxílio-doença; requerimento de pedido de prorrogação e reconsideração; auxílio-doença para empresa conveniente; salário-maternidade; pensão por morte; e

- Consultas: andamento de processos; cálculo de aposentadoria; carta de concessão e memória de cálculo do benefício; censo previdenciário; certidões de tempo de contribuição e para saque do PIS/PASEP/FGTS; consulta a benefícios por incapacidade por empresa; consulta às inscrições do trabalhador; consulta às perícias agendadas; consulta integrada às informações do trabalhador; empréstimo consignado; extratos de pagamentos de benefícios e para imposto de renda; documentos solicitados para requerer benefícios; formulários solicitados para requerer benefícios; perfil profissiográfico previdenciário; precatórios; revisão de benefícios; sistema para cadastramento e atualização de dados de óbitos pelos Cartórios de Registro; baixa de arquivos de óbitos para entidades; tabelas de pagamento de benefício e de reajuste de benefício; arquivos digitais para auditoria fiscal de empresas; cálculo de contribuição.

A possibilidade de acesso à série de serviços da Previdência Social, por meio da internet, influi diretamente na governança do setor público, levando ao seu aperfeiçoamento em várias dimensões: progresso da cidadania e da igualdade; desenvolvimento da efetividade governamental, pela provisão de serviços de melhor qualidade, caracterizados por sua simplicidade e rapidez. Todos esses fatores culminam no crescimento da responsividade e da eficiência do governo e na facilitação de resultados que enriquecem a qualidade de vida dos habitantes.

A eficácia das iniciativas de governo eletrônico vistas até agora como propuloras da governança do setor público, ficam na dependência do grau de inclusão digital da população brasileira.

A taxa de usuários da internet está crescendo rapidamente: de 3% da população mundial, em 1995, para 11% em 2003 (600 milhões de pessoas). Entretanto, há uma forte possibilidade desse incremento estagnar em torno dos 20%, reproduzindo a “sociedade de um quinto”, na qual 20% da população mundial monopoliza 80% dos recursos do planeta (UNESCO, 2005).

Tal cenário pode ser verificado quando se comparam nações ricas e pobres, mas também quando se analisa a realidade dentro de um único país, ainda que integrante do primeiro grupo. Richard Groper (2004) fez uma pesquisa nos Estados Unidos, a qual explicita a forte correlação entre as taxas de acesso à internet e outros fatores, como renda e nível educacional, evidenciando a divisão digital naquela região.

A emergente Sociedade da Informação somente encontra sua razão de ser quando alcança o objetivo de construir Sociedades do Conhecimento, que são

fonte de desenvolvimento para todos, principalmente para os países menos desenvolvidos (UNESCO, 2005).

A capacidade de acessar, adaptar e criar novo conhecimento por meio das TIC é decisiva para o processo efetivo de inclusão social (WARSCHAUER, 2006).

A internet possui uma variedade de características que promovem o engajamento dos cidadãos: interatividade; acessibilidade; baixo custo e capacidade

***“A contribuição da  
votação eletrônica para o  
reforço da governança  
do setor público dá-se  
pela solidificação da  
democracia, da  
cidadania, da igualdade,  
da voz e da  
representação (...)”***

de disseminação de grande volume de informação rapidamente (SMITH; SMYTHE, 2004).

No Brasil, existe hoje uma série de ações governamentais para inclusão digital, conduzidas de maneira descentralizada pelos diversos ministérios, sem uma coordenação geral (NAZARENO et al., 2007):

- Programa Sociedade da Informação – Socinfo<sup>13</sup>;

- Programa Nacional de Informática na Educação – Proinfo<sup>14</sup>;

- Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão – Gesac<sup>15</sup>;

- Computador para Todos<sup>16</sup>;

- Espaço Serpro Cidadão<sup>17</sup>;

Há, ainda, um rol de ações do Governo Federal para infoinclusão em fase de implantação (NAZARENO et al., 2007):

- Casa Brasil<sup>18</sup>;

- Projeto Computadores para Inclusão<sup>19</sup>;

- Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva<sup>20</sup>;

- Programa de Telecentros de Informação e Negócios<sup>21</sup>;

- Centros Vocacionais Tecnológicos<sup>22</sup>;

- Programa Frequência Digital<sup>23</sup>;

- Observatório Nacional de Inclusão Digital – ONID<sup>24</sup>; e

- Projeto Maré – Telecentro da Pesca<sup>25</sup>;

- Programa de Inclusão Digital do Banco do Brasil<sup>26, 27</sup>;

- Projeto Quiosque do Cidadão<sup>28</sup>; e

- Centros Rurais de Inclusão Digital – CRIDs<sup>29</sup>

Apesar dessas ações, o último levantamento realizado no Brasil mostra que 79% da população, com 10 anos ou mais de idade, não acessou a internet nos últimos três meses (IBGE, 2007).

Essa situação repete o panorama mundial, pois o acesso varia significativamente de acordo com a renda e a escolaridade. No maior extremo de renda pesquisado (domicílios com renda mensal *per capita* superior a 5 salários mínimos), 69,5% dos brasileiros usavam a rede. No extremo oposto (renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo), esse mesmo percentual era de apenas 3% (IBGE, 2007).

O acesso cresce em função da renda, mas mesmo em faixas intermediárias, como a de 2 a 3 salários mínimos *per capita*,

ele ainda é restrito a uma minoria (42%). O mesmo fenômeno constata-se quando é avaliado o acesso de acordo com grau de escolaridade. No extremo de menor instrução (menos de 4 anos de estudo), somente 2,5% acessavam a internet. No extremo oposto (os que completaram ao menos o ensino médio), essa proporção alcança 76,2% do total (IBGE, 2007).

## Conclusão

Inovações tecnológicas recentes propiciaram moldar as relações da sociedade com seus governos de forma inédita, com maior interatividade, participação e simplicidade. Neste trabalho foram catalogadas e descritas algumas ações do Governo Federal no Brasil, atuando positivamente em prol do fortalecimento da governança do setor público.

A certificação digital, método fundamental para garantir a segurança das informações eletrônicas, mostrou-se como ação indutora da governança do setor público, atuando nas dimensões de garantia da inviolabilidade e da consolidação da cidadania; apoio ao mercado e melhoria da eficiência e da qualidade regulatória.

O Portal da Transparência, importante canal de acesso do cidadão acerca de gastos do governo, contribui com a disponibilização de informações à sociedade, aumentando a transparência e a responsabilização, favorecendo um maior controle da corrupção e melhorando a cidadania.

A informatização dos pleitos eleitorais, atualmente abrangendo todas as votações realizadas no País, atua efetivamente na consolidação da democracia, da cidadania, da igualdade, da voz e da representação, além de promover ganhos de eficiência e transparência ao processo como um todo.

O pregão eletrônico, instrumento que merece consideração por seu uso disseminado nas compras governamentais, tem efeito positivo nas dimensões da eficiência, ampliando-a pela automação de sistemas e processos administrativos, e de apoio ao mercado, proporcionando a participação de um maior número de empresas concorrentes nos certames.

O Portal da Previdência Social, copiosa evolução na informatização da prestação de serviços, disponibiliza uma série de funcionalidades que melhoram a responsividade, a eficiência e a efetividade governamental, pelo atendimento virtual aos usuários, facilitando resultados que enriquecem a qualidade de vida dos residentes e aperfeiçoando a cidadania e a igualdade.

Apesar dos avanços recentes no sentido de aprimorar a governança do setor público, ainda há muito o que fazer em direção à inclusão social no Brasil, assim como em outros países, consoante diversos levantamentos dados a conhecer na seção anterior. A oferta eletrônica de serviços públicos e de informações aos cidadãos tem sua eficácia condicionada à efetividade das políticas públicas de inclusão.

As TIC podem vir a ser um poderoso agente de inclusão digital, apoiando a governança com a criação de espaços virtuais para participação democrática e diálogo cívico e com a expansão desta em tomada de decisão coletiva, promovendo a igualdade e a cidadania.

(Artigo recebido em 18 de dezembro de 2007.  
Versão final em 18 de março de 2008).

---

## Notas

<sup>1</sup> Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999.

<sup>2</sup> Decreto de 18 de outubro de 2000.

<sup>3</sup> <http://www.governoeletronico.gov.br>

<sup>4</sup> Decreto de 29 de outubro de 2003.

<sup>5</sup> Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003.

<sup>6</sup> Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006.

<sup>7</sup> Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

<sup>8</sup> <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

<sup>9</sup> Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

<sup>10</sup> Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

<sup>11</sup> <http://www.comprasnet.gov.br>

<sup>12</sup> <http://www.previdencia.gov.br>

<sup>13</sup> <http://ftp.mct.gov.br/Temas/Socinfo/default.asp>

<sup>14</sup> <http://www.proinfo.mec.gov.br>

<sup>15</sup> <http://www.idbrasil.gov.br>

<sup>16</sup> <http://www.computadorparatodos.gov.br>

<sup>17</sup> <http://www.serpro.gov.br/cidadao>

<sup>18</sup> <http://www.it.gov.br>

- <sup>19</sup> <https://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/computadores-para-inclusao>
- <sup>20</sup> [http://www.cultura.gov.br/programas\\_e\\_acoes/cultura\\_viva/programa\\_cultura\\_viva](http://www.cultura.gov.br/programas_e_acoes/cultura_viva/programa_cultura_viva)
- <sup>21</sup> <http://www.telecentros.desenvolvimento.gov.br/sitio/inicial/index.php>
- <sup>22</sup> <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/11483.html>
- <sup>23</sup> <http://www.serpro.gov.br/arq01.pps>
- <sup>24</sup> <http://www.inclusaodigital.gov.br/inclusao/onid>
- <sup>25</sup> <http://200.198.202.145/seap/telecentro>
- <sup>26</sup> <http://www.fbb.org.br/estacaodigital/pages/publico/index.jsp>
- <sup>27</sup> <http://www44.bb.com.br/appbb/portal/bb/id/index.jsp>
- <sup>28</sup> <http://www.integracao.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?id=1687>
- <sup>29</sup> [http://inclusao.ibict.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=630&Itemid=298](http://inclusao.ibict.br/index.php?option=com_content&task=view&id=630&Itemid=298)

---

## Referências bibliográficas

- AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Foundations of governance in the australian public service*. Canberra: Australian Public Service Commission, 2007.
- BRASIL. *Glossário icp brasil*. Brasília: Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira, 2007a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de gestão: eleições 2006*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2007b.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de gestão 2003*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.
- EUROPEAN COMMUNITIES. *The role of e-government for europe's future*. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.
- GROPER, R. Digital government and the digital divide. In: PAVLICHEV, A.; GARSON, G. D. (Orgs.). *Digital government: principles and best practices*. Hershey: Idea Group Publishing, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2005: acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal*. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2007.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *Governance matters vi: aggregate and individual governance indicators 1996–2006*. World Bank Policy Research Working Paper 4280, July 2007.
- LÉVY, P. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. *Better Public Services through e-government*. LONDON: The Stationery Office, 2002.
- NAZARENO, C. et al. *Tecnologias da informação e sociedade: o panorama brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.
- OFFICE FOR PUBLIC MANAGEMENT LTD; THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. *The good governance standard for public services*. London: The Independent Commission for Good Governance in Public Services, 2004.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Modernising government: the way forward*. Paris: OECD Publishing, 2005.

\_\_\_\_\_. *OECD E-government studies – the e-government imperative*. Paris: OECD Publishing, 2003.

SHAH, A.; SHAH, S. *The new vision of local governance and the evolving roles of local governments*. Washington, DC: World Bank, 2006.

SMITH, P. J.; SMYTHE, E. Globalization, citizenship and new information technologies: from the MAI to seattle. In: MÄLKÄ, M.; ANTTIROIKO, A.; SAVOLAINEN, R. (Orgs.). *eTransformation in governance: new directions in government and politics*. Hershey: Idea Group Publishing, 2004.

THE WORLD BANK. *Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy*. Washington, DC: World Bank, 2000.

UNITED NATIONS. *Unlocking the human potential for public sector performance. World Public Sector Report 2005*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005.

UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. *Benchmarking e-government: a global perspective*. New York: Division for Public Economics and Public Administration, 2002.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Towards knowledge societies*. Paris: UNESCO Publishing, 2005.

WARSCHAUER, M. *Tecnologia e inclusão social: a exclusão digital em debate*. São Paulo, SENAC, 2006.

**Resumo – Resumen – Abstract****O Papel do Governo Eletrônico no Fortalecimento da Governança do Setor Público**

*Lamartine Vieira Braga, Wellington Souza Alves, Rejane Maria da Costa Figueiredo e Rildo Ribeiro dos Santos*

As novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), entre as quais se destacam a internet, as redes de computadores, a transmissão via satélite e a telefonia móvel, criaram condições para o surgimento de Sociedades do Conhecimento. Nesse contexto, o Estado, por intermédio do governo eletrônico, é o principal instrumento de que os cidadãos dispõem atualmente para enfrentar os desafios impostos pela globalização, por meio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos. O objetivo deste trabalho foi estabelecer relações entre a governança do setor público e o governo eletrônico, partindo-se de um marco referencial teórico das duas áreas de estudo. Para tanto, foram delineados seus escopos e limites de atuação, instituindo-se vínculos, de acordo com ações do Governo Eletrônico brasileiro: certificação digital; Portal da Transparência; votação eletrônica; pregões eletrônicos e Portal da Previdência Social. Conclui-se que, apesar dos avanços recentes observados pela análise de várias dimensões da governança, baseados em iniciativas de governo eletrônico aqui inventariadas, ainda há muito que fazer em direção à inclusão social no Brasil, assim como em outros países. As TIC podem vir a ser um poderoso agente de inclusão digital, apoiando a governança com a criação de espaços virtuais para participação democrática e diálogo cívico e expansão da participação em tomada de decisão coletiva, promovendo a igualdade e a cidadania.

**Palavras-chave:** governo eletrônico; governança do setor público; administração pública

**El papel del gobierno electrónico en el fortalecimiento de la gestión de los asuntos públicos**

*Lamartine Vieira Braga, Wellington Souza Alves, Rejane Maria da Costa Figueiredo y Rildo Ribeiro dos Santos*

Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), entre las que se destacan la internet, redes de computadoras, la transmisión por satélite y la telefonía móvil, crearon las condiciones para el surgimiento de las sociedades del conocimiento. En este contexto, el Estado, a través del gobierno electrónico, es el instrumento principal que la gente tiene ahora para hacerse cargo de los retos impuestos por la globalización, sin precedentes a través de las interacciones entre la sociedad, las empresas y los gobiernos. El objetivo de este trabajo fue establecer las relaciones entre la gestión del sector público y el gobierno electrónico, a partir de un marco teórico de referencia de estas dos áreas de estudio. Para ello, se esbozaron sus alcances y los límites de actuación, y se establecieron sus vínculos en conformidad con acciones del Gobierno Electrónico brasileño: la certificación digital; el portal de transparencia; la votación electrónica; las subastas electrónicas y el portal de la Seguridad Social. De ello se deduce que, a pesar de los recientes avances vistos por el análisis de diversos aspectos de la gestión pública, basados en las iniciativas de gobierno electrónico inventariadas aquí, todavía queda mucho por hacer hacia la inclusión social en Brasil, así como en otros países. Las TIC pueden tornarse un poderoso agente de inclusión digital apoyando a la gestión de los asuntos públicos con la creación de espacios virtuales para la participación democrática, el diálogo cívico y la expansión de la participación en la toma de decisiones colectivas y promoviendo la igualdad y la ciudadanía.

**Palabras-clave:** gobierno electrónico; gestión de los asuntos públicos; administración pública

## The role of e-government in strengthening public sector governance

*Lamartine Vieira Braga, Wellington Souza Alves, Rejane Maria da Costa Figueiredo and Rildo Ribeiro dos Santos*

The new Information and Communication Technologies (ICT), like the internet, networks of computers, satellite transmission and mobile telephony, have created conditions for the emergence of Knowledge Societies. At this context, the State, through e-government, is the main instrument that people have now to face the challenges imposed by globalization, by way of unprecedented interactions among society, business and governments. *This article aims to establish links between public sector governance and electronic government, from the theoretical referential landmark of those two great areas of study.* After their purposes and limits of performance have been well delineated, its correlations are evidenced during the exposition of Brazilian electronic government actions: digital certification; transparency web site; electronic voting; electronic governmental purchases; and Social Welfare web site. *In conclusion, notwithstanding the recent advances observed by the analysis of many dimensions of governance, based on initiatives of electronic government listed here, there is still a lot to do toward social inclusion in Brazil, as in other countries.* ICT can be a powerful agent of digital inclusion by supporting the governance by the means of creation of virtual space for democratic participation and civic dialogue and expansion of taking part in collective decision-making, promoting equality and citizenship.

**Keywords:** e-government; public sector governance; public administration

---

Lamartine Vieira Braga

Mestrando em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília; Especialista em Administração Pública pela EBAPE/FGV; Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP.

Contato: lamartine.braga@planejamento.gov.br

Wellington Souza Alves

Mestrando em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília; MBA em Gestão Empresarial pela UniDF; Certificado PMP.

Contato: walves@tycon.com.br

Rejane Maria da Costa Figueiredo

Doutora em Engenharia Mecânica pela EESC/USP; Professora do Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília.

Contato: rejane@ucb.br

Rildo Ribeiro dos Santos

Doutor em Ciências Física Aplicada e Computacional pela USP; Professor do Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília.

Contato: rildo@ucb.br



# Suporte de identificação e enfrentamento de situações-problema (Siesp)

*Pedro Paulo Costallat Bruno*

## **Introdução**

A Metodologia de Sistemas Flexíveis (MSF) e metodologias como a *Spiral Dynamics*, *Systems Intervention Methodology*, *Value Systems Theory*, conforme apontam Rubstein-Montano *et al.* (2001), ou a *Managing from Clarity Methodology* sugerida por Ritchie-Dunham e Rabbino (2001), adotam o pensamento sistêmico<sup>1</sup>. As abordagens sistêmicas, a exemplo dessas, justificam-se devido ao crescimento da complexidade das organizações, que necessitam melhorar a capacidade de compreender e enfrentar adequada e oportunamente situações e problemas também cada vez mais complexos (KASPER, 2006) e difíceis de perceber antes de se agravarem, impondo conseqüências indesejáveis irreversíveis.

Além das dificuldades relacionadas com as complexas características de auto-organização, interação, eventos aleatórios, adaptação e evolução das organizações contemporâneas (DANN e BARCLAY, 2006), duas outras razões tratadas a seguir justificam recorrer ao Suporte de Identificação e Enfrentamento de

Situações-Problema (Siesp) existentes implícita ou explicitamente, de um modo geral, nos contextos das organizações. Mais especificamente, no contexto dos sistemas de informação organizacional<sup>2</sup>, incluindo o das agências reguladoras, a exemplo do da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) focado aqui.

A primeira das razões, a de natureza descritiva, é ampliar conhecimentos sobre esse contexto, distinguir e enquadrar uma situação, de fato, problemática. A orientação dada nesse sentido pelo Siesp acaba por ajudar a visualizar informações<sup>3</sup> relevantes sobre essa situação antes não detectada, permitindo assim distingui-la de outras situações desimportantes que com ela podem ser confundidas. A expansão do conhecimento que daí emerge propicia capacidade de distinguir as causas dos efeitos, as atividades intermediárias das finalísticas, as partes do todo, o essencial do acessório, as situações importantes das outras comuns.

A segunda razão, a de natureza prescritiva, complementar à primeira, reside também em expandir conhecimentos. A diferença é que neste caso se busca descobrir conhecimentos a serem usados para enfrentar a situação-problema. Isto é, descobrir, obter, gerenciar recursos informacionais<sup>4</sup> e promover o reconhecimento do domínio técnico necessário para agir, provocando mudanças que sejam eficazes no enfrentamento da situação-problema.

Conhecimentos classificados de várias formas, compartimentados consciente ou inconscientemente em silos funcionais, áreas especializadas, grupos, hierarquias ou, ainda, retidos por indivíduos isoladamente, assumem valor no caso do seu aproveitamento extrapolar esses limites para que seu uso favoreça a organização como um todo.

Desse modo, os conhecimentos tendem a adicionar valor efetivo à corporação. Suportes para a criação, expansão, orientação e o melhor aproveitamento do fluxo e do estoque dos conhecimentos são recursos que ajudam comunidades de prática<sup>5</sup>, processos e subprocessos organizacionais. Uma classificação desses conhecimentos é mostrada no Quadro 1.

De um lado, a perspectiva descritiva enfatiza a importância de explicitar, codificar e disseminar conhecimentos sobre um contexto específico e aproveitar enfaticamente o conhecimento do tipo declarativo (*know-what*) para distinguir e compartilhar o que é importante. Por exemplo, uma situação-problema. De outro lado, a perspectiva prescritiva destaca o *procedural knowledge* (*know-how*). Isto é, os modos de conversão do conhecimento, os instrumentos que facilitam essa conversão e os modelos de gestão estratégica da informação (*frameworks*) que ajudam a enfrentar racional, organizada e eficazmente a situação-problema.

Ambas as perspectivas se complementam para esclarecer a importância de compreender, incluir, dominar e utilizar conhecimentos, induzindo-os a transitarem por entre fronteiras formal (processos e subprocessos) e informalmente (comunidades de prática) estabelecidas dentro da organização. Fronteiras essas que podem inibir em vez de incentivar o compartilhamento do conhecimento (NOVAK, 2007), bem como o seu aproveitamento.

A partir desse esclarecimento, deixa-se de confundir decisão com ação. A ação é consequência da própria decisão ao lado da escolha, da responsabilidade e da legitimidade para agir (BRUNSSON, 2007). Os conhecimentos, notadamente o consequencial (*know-consequence*), tendem a fluir mais facilmente, a serem ampliados e, por

**Quadro 1: Classificação dos conhecimentos**

Dimensão do conhecimento	Tácito e explícito; cultural. Codificado e não codificado; disseminado ou público e não disseminado ou privado.
Percepção do conhecimento	Como estado mental; objeto; processo; acesso a informações; representação de conteúdos informacionais; capacidade.
Tipo	Individual e social; declarativo ( <i>know-what</i> , <i>know-about</i> , <i>knowledge about knowledge</i> ); <i>procedural</i> ( <i>know-how</i> ); causal ( <i>know-why</i> ); condicional ( <i>know-when</i> ); relacional ( <i>know-who</i> , <i>know-with</i> ); situacional ( <i>know-where</i> ); conseqüencial ( <i>know-consequence</i> ).
Processo	Geração (criação, aquisição) e aplicação (integração, compartilhamento, replicação, armazenamento, mensuração, identificação).
Importância estratégica	Escassez, relevância, dificuldade de transmitir, custo elevado, dificuldade de imitar, aumento do valor com o uso.
Sistema de gestão	Informação aplicada à gestão do conhecimento organizacional.
Modo de conversão	Socialização, externalização, combinação, internalização.
Ciclo	Criação/captura e acesso, compartilhamento/disseminação e contextualização, aquisição/aplicação e atualização.
Modelo de gestão	Epistemologia organizacional; espiral do conhecimento; <i>Sense-making</i> ; <i>building and using knowledge</i> ; <i>I-Space</i> ; <i>complex adaptive system</i> .

**Fonte:** Polanyi (1967); Boisot, 1995 (*Apud* Choo, 2003). Alavi e Leidner, 2001. Brunsson, 2007. Grant, 2005. Forcadell e Guadamillas, 2002. Nonaka, 1994. von Krogh e Roos, 1995; Nonaka e Takeuchi, 1995; Choo, 1998; Wüig, 1993; Boisot, 1998; Beer, 1981; Bennet e Bennet, 2004 (*Apud* Dalkir, 2005).

consequente, aproveitados durante a conversão das decisões em ações, ocasionando mudanças desejáveis.

É preciso destacar que situação-problema difere de problema. A situação-problema se modifica com o tempo devido a alterações em suas complexas ramificações, as quais não se revelam imediata e claramente, provocando ambigüidades, equívocalidades e incertezas. Isso implica, respectivamente, a permanente necessidade de expandir o conhecimento sobre a situação crítica (*know-what*), o conhecimento sobre como enfrentá-la (*know-how*) e o conhecimento sobre as conseqüências desse enfrentamento (*know-consequence*). O problema,

diversamente, é um fenômeno evidente logo percebido. Sua detecção pode ser programada assim como sua resolução pode ser automatizada. Basta definir um script, escrever um algoritmo ou definir parâmetros para que a máquina seja acionada com a finalidade de resolvê-lo ou de disparar alertas em face da ocorrência do problema.

O enfrentamento de situações-problema, de outro modo, requer reflexão constante. Impõe o emprego do intelecto e a assunção dos custos relativos ao desenvolvimento contínuo destas três capacidades:

- Analítica de detectar, coletar, recuperar, compartilhar e facilitar o acesso às

informações que permitam compreender o contexto e esclarecer qual é a situação-problema.

- Sintética de selecionar, sumarizar, filtrar, reter, classificar, atualizar e arquivar as informações confiáveis com o objetivo de bem informar as decisões e representar o conhecimento qualificado sobre como enfrentar a situação-problema.

- Pragmática de aproveitar o conhecimento para converter decisões em ações cujas consequências são desejáveis.

Ao requerer e convergir essas três capacidades, relacionar o saber teórico com o prático, aceitar o pensamento divergente e empregar técnicas, tecnologias e formas de resolução de disputas (negociação, mediação e arbitragem) que variam constantemente, os suportes e as metodologias que tratam da complexidade das situações-problema produzem oportunidades para compreender e intervir adequada e oportunamente em contextos específicos como o dos sistemas de informação. Sobretudo, devido a três razões.

A primeira é porque, ao intencionar levantar informações e expandir conhecimentos destinados a identificar e esclarecer situações-problema, as metodologias e os suportes usados para balizar decisões e ações destacam o ponto de vista multidisciplinar da monitoração ambiental (MA). Essa disciplina, sob o aspecto da teoria ou da prática gerencial, busca obter, interpretar, avaliar, comunicar e utilizar informações (BARBOSA, 1997), credenciando as organizações que a adotam a monitorarem o ambiente e a ampliarem a chance de êxito das mudanças intencionalmente provocadas por programas como os de “monitoração da competição” (FULD, 1988), “inteligência competitiva” (FULD, 2007)<sup>6</sup>, “inteligência empresarial”

(SAPIRO, 1993). Enfim, programas de “inteligência organizacional e competitiva” (TARAPANOFF, 2001).

A segunda razão é porque, ao buscar descobrir modos eficazes de enfrentar as situações realmente problemáticas, as decisões e as ações são orientadas por informações confiáveis e conhecimentos qualificados que revelam os padrões das relações estruturais e conjunturais das unidades de análise<sup>7</sup>. Unidades essas que permaneciam tácitas, não estavam codificadas, tampouco poderiam ser efetivamente comunicadas e amplamente disseminadas. Tais iniciativas expandem a capacidade e a variedade de requisitos das pessoas, grupos, organizações e sociedades, “tornando o invisível visível” (MARCHAND; KETTINGER e ROLLINS, 2001). Isto é, uma vez “dominando a gestão da informação” (DAVENPORT, MARCHAND, DICKSON, 2004), ocorre uma evolução para o “gerenciamento estratégico da informação” (MCGEE e PRUSAK, 1994). O que credencia as organizações, desta feita, a evoluírem ainda mais para fazerem a “gestão da informação e do conhecimento” (PAIM, 2003), a “gestão estratégica do conhecimento” (FLEURY e OLIVEIRA JR., 2001). Em resumo, a “gestão do conhecimento na teoria e na prática” (DALKIR, 2005).

A terceira razão é porque, ao enfatizar a importância de intervir na realidade, gerenciando recursos informacionais e aproveitando conhecimentos qualificados no momento de converter decisões em ações, catalisam-se procedimentos qualitativos e quantitativos, teorias, técnicas, melhores práticas, normas, tecnologias, modelos e instrumentos de gestão, que são próprios das disciplinas ou programas supramencionados e de outros que com eles podem convergir para potencializar a capacidade de

“execução” (BOSSIDY e CHARAM, 2005), “fazendo a estratégia funcionar” (HREBINIAK, 2006) produzindo consequências desejáveis.

Realizada a introdução, este artigo passa a ser desenvolvido em seis seções. Na primeira, são apresentados brevemente dois fundamentos teórico-práticos: fenomenologia e pesquisa-ação. Na segunda, são tratados aspectos relevantes do contexto. Na terceira, a MSF é destacada como referencial metodológico para desenvolver e aplicar o SIESP. Na quarta seção, são mostradas e operacionalizadas as fases que oferecem suporte às decisões e ações. Na quinta parte, faz-se a conclusão e na sexta é apresentada a bibliografia.

### **Dois fundamentos teórico-práticos: fenomenologia e pesquisa-ação**

Para a fenomenologia interessa a experiência vivida no mundo real. Fenomenologia é o estudo dos fenômenos complexos, o que sugere um tratamento multidimensional, transdisciplinar, inter-relacional. É uma abordagem apropriada para capturar a essência da experiência interativa humana com os ambientes (CARVALHO e VERGARA, 2002).

Wilson (2000) destaca que a habilidade de descrever a situação confrontada pelo profissional é uma atividade crucial para analisar corretamente uma dada situação, definir o que nela é importante observar e como nela intervir, com vistas a melhorá-la.

Já a pesquisa-ação (*action research*) é um método de pesquisa qualitativa que é visto assim por Rappoport (*Apud* MYERS, 1977):

“Action research aims to contribute to the practical concerns of people in

an immediate problematic situation and to the goals of social science by joint collaboration within a mutually acceptable ethical framework.”

Pesquisadores se baseiam na pesquisa-ação para desempenhar um papel ativo na realidade dos fatos observados. A estratégia da pesquisa-ação define, de um lado, qual é a ação em questão, quais são os seus agentes, seus objetivos e obstáculos. De

**“A situação-problema se modifica com o tempo devido a alterações em suas complexas ramificações, as quais não se revelam imediata e claramente; (...) o problema, diversamente, é um fenômeno evidente logo percebido.”**

outro lado, define qual é a exigência de informações e conhecimentos a serem obtidos em função dos problemas encontrados (THIOLENT, 2002).

O resultado esperado com a adoção da postura descritiva e prescritiva é compreender e interferir na realidade socialmente construída, proporcionando benefícios para as pessoas que nela vivem, trabalham, consomem e produzem.

### **Aspectos relevantes do contexto: setor, agência e processo de gestão da informação**

Importantes mudanças observadas no setor elétrico brasileiro resultaram da entrada em vigor da Lei nº 8.987, de 13/02/95. Essa Lei foi promulgada para regulamentar e disciplinar as concessões e permissões de serviços públicos, com base no artigo 175 da Constituição Federal. Seu objetivo é dotar o governo de instrumento legal que permita fixar regras gerais para o Estado delegar a terceiros a prestação de serviços públicos.

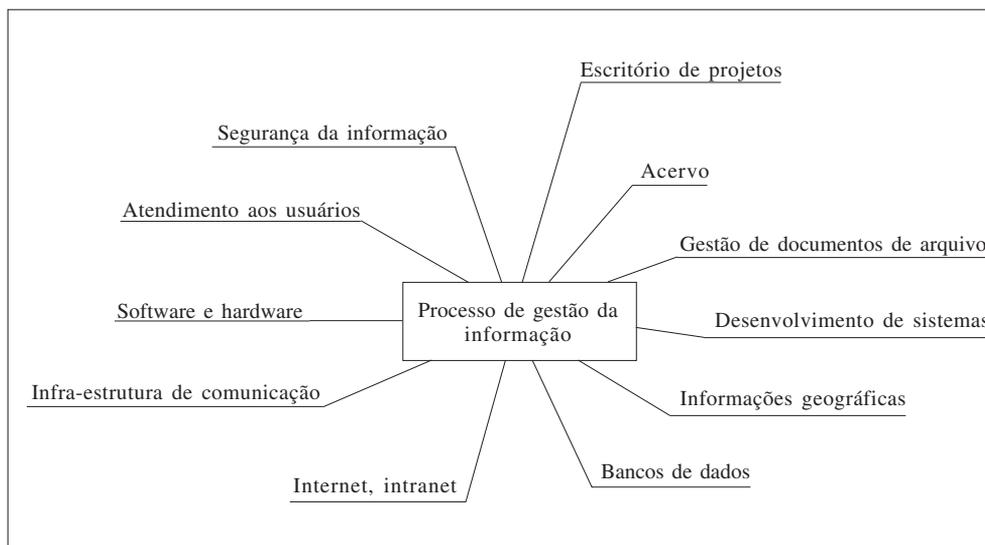
Já a Lei nº 9.427, de 26/12/96, instituiu a Aneel, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, com a finalidade de mediar interesses, regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com a legislação específica, com as políticas públicas e as diretrizes do governo federal. A missão da Aneel é proporcionar condições sistêmicas favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes, beneficiando a sociedade.

A Agência desenvolve suas atividades com base em processos organizacionais. Processo é qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um insumo, adiciona-lhe valor e fornece resultado a clientes (GONÇALVES, 2000). A missão do processo de gestão da informação da Aneel é coletar, tratar, armazenar e disseminar a informação, propiciando agregação de valor na busca do conhecimento e inteligência. Para enfrentar e superar as situações críticas que se inter põem ao cumprimento dessa missão, esse processo organiza-se em 11 subprocessos, conforme mostrado na Figura 1.

Tomando o sentido horário da Figura, a partir do escritório de projetos, a seqüência das tarefas coordenadas pelo processo de gestão da informação é a seguinte:

- Aprova, acompanha, controla, sistematiza, automatiza e avalia projetos, processos e subprocessos que adicionam valor a insumos, produtos, serviços.
- Classifica, organiza, armazena, recupera e facilita o acesso ao acervo bibliográfico, normas e demais registros feitos em diferentes mídias.
- Organiza, armazena, recupera, descarta e facilita o acesso a documentos e a processos administrativos.
- Desenvolve, aperfeiçoa e mantém programas e aplicativos computacionais.
- Armazena dados geográficos que situam no espaço geográfico brasileiro as áreas de interesse das atividades de regulação, mediação e fiscalização da Aneel.
- Implementa e administra bancos de dados.
- Obtém, armazena, atualiza e dissemina informações via internet, intranet e extranet.
- Atualiza equipamentos e os mantém operando continuamente, minimizando a ocorrência de interrupções no acesso e na transmissão dos dados.
- Disponibiliza e gerencia equipamentos de informática, aplicativos e impressão de documentos.
- Presta atendimento aos usuários dos recursos informacionais.
- Propõe, aperfeiçoa e aplica procedimentos e normas de segurança da informação em benefício dos usuários.

O processo de gestão da informação em questão caracteriza-se por tomar recursos informacionais de estoque e de fluxo, adicionar-lhes valor e fornecer produtos e serviços intensivos em



**Figura 1: Processo de gestão da informação e seus respectivos subprocessos.**

informações confiáveis e em conhecimentos qualificados capazes de satisfazer as necessidades informacionais dos usuários. São esses recursos informacionais que fluem, são armazenados e aproveitados para converter decisões em escolhas e ações legítimas de regulação normativa (resoluções e normas) e executiva (fiscalização e mediação), ocasionando mudanças responsáveis. Em última análise, essas mudanças buscam o desejado equilíbrio, ainda que dinâmico e, portanto, não assegurado, entre oferta e demanda de energia elétrica.

### **MSF como referencial metodológico**

A MSF é resultado de pesquisas realizadas nos anos 70 por Peter Checkland, professor de *systems* e de *management science* da Universidade de Lancaster, Inglaterra. A publicação da primeira edição do livro *Systems Thinking, Systems Practice*, em 1981, tornou essa metodologia conhecida. Precusores e defensores da MSF

argumentam que sistemas rígidos (*hard*) oferecem respostas condizentes para problemas já estruturados e não exatamente para situações complexas relacionadas a atividades humanas sujeitas a múltiplas interpretações e cercadas de ambigüidades, equivocalidades e incertezas. Diante da realidade que é alterada por causa da dinâmica das contingências ambientais, algumas previsíveis outras não, recorre-se à abordagem flexível (*soft*). O Quadro 2 compara ambas abordagens.

Abordagens flexíveis, ligadas a pioneiros da teoria geral de sistemas, a exemplo de Ludwig von Bertalanffy, lidam com problemas mal estruturados e estão imbricadas com processos de negociação (MARTINELLI, 2002).

Por promover a interação social entre os que integram diferentes comunidades de prática existentes numa mesma organização, a aplicação da MSF constitui-se numa oportunidade para chegar a acordos sobre questões como estas: Qual é a situação efetivamente problemática? Como enfrentá-la? Quais resultados produzir?

**Quadro 2: Comparação entre as abordagens *hard* e *soft***

<b>Abordagem rígida (<i>hard</i>)</b>	<b>Abordagem flexível (<i>soft</i>)</b>
A definição do problema é direta, exigindo a combinação de conhecimentos explícitos.	A definição da situação-problema é problemática e pluralista, exigindo a externalização de conhecimentos implícitos.
Organizar é uma condição dada ( <i>taken for granted</i> ), assimilada <i>a priori</i> .	Organizar requer negociação e transferência de conhecimentos que não é imediatamente realizada.
Modelo é uma representação do mundo real.	Modelo é uma forma de gerar debate e idéias a respeito do mundo real proximamente representado.
A abordagem <i>hard</i> de modelagem é fruto do desenvolvimento da Pesquisa Operacional (PO) na década de 40, a partir de técnicas como programação linear, simulação computacional, teoria das filas, que comungam a premissa de que um problema é definido e resolvido.	A abordagem <i>soft</i> de modelagem tem origem na proposta de pesquisadores originalmente adeptos da abordagem <i>hard</i> . Autores como Peter Checkland defendem uma nova lógica ( <i>soft</i> ) de tratamento para situações problemáticas complexas, sugerindo a adoção de um conjunto de ferramentas que auxiliem o entendimento da realidade.
Orientada por metas. Supõe que a realidade possui sistemas que podem ser planejados linearmente.	Orientada pelo aprendizado. Supõe que a realidade é complexa, embora possa ser explorada por modelos de sistemas, por <i>frameworks</i> .
Supõe que os modelos de sistemas representam os modelos da realidade. Expressa preocupação e linguagem voltada para problemas e suas soluções completas e definitivas.	Supõe que os modelos de sistemas são construções intelectuais. Expressa preocupação com situações-problema e respostas para tentar minimizá-las ou superá-las, sem sugerir que a solução encontrada seja definitiva.
O resultado é um produto ou uma recomendação.	O resultado é um progresso obtido pela aprendizagem.
Permite o uso de poderosas técnicas.	É utilizável por profissionais especializados integrados com os responsáveis por enfrentar a realidade das situações-problema. Considera aspectos humanos na busca de superar as situações problemáticas críticas.
Necessita de profissionais especializados em técnicas específicas; ignora ou reduz a participação dos detentores do problema; deixa de considerar aspectos que transcendem a simples lógica formal da situação ou do espaço “decisional”.	Não produz respostas definitivas; aceita a idéia de que o processo de questionamento é infundável, não-simplista e gerador de conflitos a serem respeitados para, a partir deles, extrair lições e formas inovadoras de enfrentar os desafios.

Fonte: Wilson (2000; 2001); Checkland (1999); Pidd (1998).

A MSF serve de referência para fundamentar o Siesp de modo a orientar decisões, cujas conseqüências desejadas são escolhas adequadas, ações legítimas, mudanças responsáveis. Principalmente, as que produzem condições favoráveis para reduzir ambigüidades, equívocalidades e incertezas. Ambigüidade sobre qual é a situação realmente crítica a ser enfrentada prioritariamente. Equívocalidade sobre como fazê-lo de forma tecnicamente consistente, além de coerente com os referenciais estratégicos, culturais (éticos) e técnicos. Incerteza sobre se os resultados esperados serão obtidos com a execução das ações prescritas.

### Operacionalização das fases que oferecem suporte às decisões e ações

A operacionalização das fases indicadas na Figura 2 cria oportunidades para obter informações e expandir conhecimentos sobre a realidade enfocada, para decidir qual é efetivamente a situação-problema antes de agir ponderadamente no sentido de enfrentá-la.

#### Primeira fase: qual é a situação considerada problemática?

Foram obtidas informações de documentos da Aneel e de reuniões

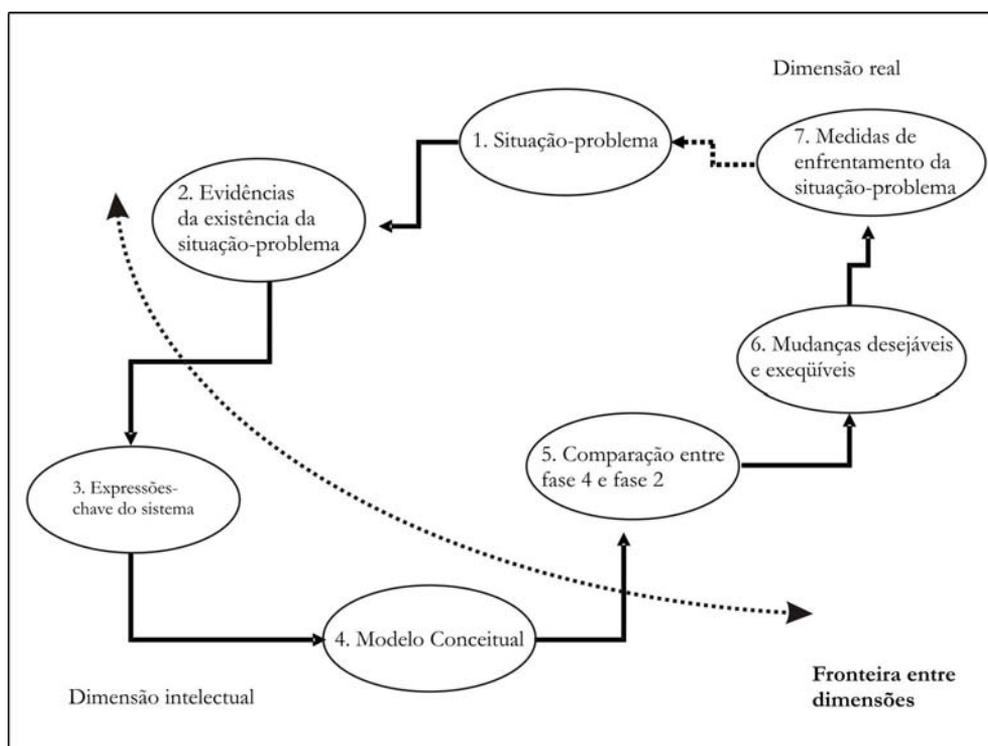


Figura 2: Fases, relações, fronteira e dimensões da MSF.

formais e informais ocorridas com integrantes dos subprocessos que compõem o processo organizacional encarregado de fazer a gestão do sistema de informação dessa Agência. Tais informações levaram à expansão do conhecimento sobre a realidade e, por conseguinte, ao reconhecimento de que a situação problemática de fundo neste contexto, que pode ser estendida a outros, é a insatisfação informacional dos usuários que se reportam a esse processo organizacional. Seja porque não dispõem ou não obtiveram informações e conhecimentos desejados, seja porque não obtiveram ou não conseguiram operar plena e oportunamente equipamentos, softwares e outros recursos informacionais, de modo a satisfazer-lhes a demanda, além de facilitá-la e acelerá-la, mediante o aproveitamento adequado e oportuno desses recursos tangíveis e intangíveis.

A demanda informacional pode não ser atendida devido a inúmeras causas. Informações sobre essas causas e o conhecimento necessário para distingui-las e combatê-las efetivamente são um avanço, porque ajudam na boa administração dos recursos informacionais relevantes empregados para enfrentar a situação-problema com eficácia, evitando o erro de atuar sobre efeitos. O cometimento de tal equívoco traz as seguintes conseqüências mais frequentes: disparo de crises e procura por culpados.

Do lado de quem “puxa” a informação, uma causa, por exemplo, pode ser o desconhecimento da real necessidade informacional ou, no caso de conhecê-la de fato, não conseguir expressá-la de forma compreensível. Do lado de quem “empurra” a informação, uma causa pode ser o desconhecimento do contexto e do uso específico conferido aos recursos

requisitados, baixa prioridade em atender as demandas específicas, indisponibilidade material imediata ou mediata de fornecer os recursos demandados.

De um lado ou de outro, o segredo do sucesso no desenvolvimento de sistemas de informação é a compreensão da situação dos usuários, dos problemas associados a essa situação e da correta identificação das informações, dos conhecimentos e dos demais recursos informacionais por eles requeridos. Tais recursos são relevantes justamente porque os auxiliam tanto no momento de decidir, com informações confiáveis, quanto no momento de executar ações, com o aproveitamento do conhecimento qualificado necessário.

### **Segunda fase: evidências da real existência e importância da situação-problema**

Os questionamentos expressos na coluna da esquerda do Quadro 3 foram extraídos de documentos produzidos pela Aneel. Tais questionamentos evidenciam a real existência da situação-problema, na medida em que sobre ela existem ambigüidades, equivocidades e incertezas. Em virtude das propriedades emergentes típicas de situações complexas como a insatisfação informacional, não parece razoável admitir sua eliminação e sim sua minimização, com decisões que, uma vez convertidas em ações, promovam a redução da ambigüidade sobre se essa é ou não uma situação-problema real, a redução da equivocidade sobre como enfrentá-la eficazmente e a redução da incerteza sobre se as ações e as tarefas prescritas produzirão os resultados desejados.

A explicitação da ambigüidade, equivocidade e incerteza, além de revelar a concretude da situação-problema, sugere

### Quadro 3: Ambigüidades, equivocalidades e incertezas relativas à demanda informacional.

Questionamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evidências da existência de ambigüidade, equivocalidade e incerteza</li> </ul>
<i>“Quais são os produtos de nossas atividades?”</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambigüidade a respeito de quais são os produtos que atenderão os usuários</li> </ul>
<i>“Como saberemos se atendemos aos requisitos dos interessados (usuários)?”</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equivocalidade sobre como gerar produtos e serviços, atendendo, assim, a demanda informacional.</li> </ul>
<i>“Que informação será produzida, compartilhada ou trocada?”</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambigüidade sobre quais informações gerar e fornecer e sobre quais demandas atender</li> </ul>
<i>“O que se está fazendo e o que deve ser feito para implementar dinamicamente a estratégia informacional com base em princípios, fundamentos, planos e em ações importantes baseadas em valores éticos que satisfaçam maximamente as necessidades de recursos informacionais dos usuários e clientes?”</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equivocalidade sobre o que se está fazendo e o que deve ser feito para satisfazer as necessidades informacionais dos usuários.</li> </ul>

Fonte: Plano Estratégico da Informação de 2003 e 2007 (Aneel).

a monitoração constante das informações específicas sobre a demanda por recursos informacionais. Ao buscar, obter, interpretar, avaliar, comunicar e utilizar essas informações, mais esclarecida e estruturada (arquitetada) ficam não apenas a insatisfação informacional específica e real dos usuários, como também os modos mais eficazes e eficientes de minimizá-la oportunamente.

#### Terceira fase: expressões-chave

Após distinguir as informações que revelam a existência da situação-problema, principalmente com o aproveitamento do conhecimento do tipo declarativo (*know-what*) assimilado nas fases anteriores, agora algumas expressões-chave são filtradas. Essas expressões resultam do esforço intelectual de explicitar e de registrar aqui o tipo de conhecimento “procedimental” (*know-how*) necessário para ser possível executar ações importantes. Isto é, ações inteligentes porque produzem conhecimentos sobre as

consequências (*know-consequence*) a serem obtidas com o enfrentamento da situação-problema.

As duas expressões-chave indicadas a seguir são prescritas porque tendem a interferir positivamente na realidade, minimizando a insatisfação informacional. Quando executadas por atores funcionalmente competentes e profissionalmente capacitados, após as consistências dessas ações serem testadas adiante, elas serão utilizadas para elaborar o modelo conceitual da MSF, na fase 4.

- Pesquisar o contexto de atuação profissional dos usuários, suas necessidades informacionais e os usos específicos por eles conferidos aos recursos informacionais demandados ao processo organizacional de gestão da informação.

- Adicionar valor aos recursos informacionais reconhecidamente necessários, validando, recuperando, agrupando, classificando, selecionando, padronizando, atualizando, formatando, sintetizando, facilitando

e acelerando o acesso e o aproveitamento desses recursos, agora valorizados.

As expressões “pesquisar” e “adicionar valor” sugerem a execução de certas tarefas humanas específicas capazes de contribuir efetivamente para combater as reais causas

da insatisfação informacional. A correspondência dessas expressões-chave com a realidade do contexto é testada mediante a aplicação do *CATWOE* (Quadro 4). Trata-se de um processo de geração, confirmação e utilização dos conhecimentos capaz de

**Quadro 4: Aplicação do *CATWOE***

<b>CATWOE</b>	<b>Identificação</b>	<b>Comportamentos e atividades</b>
<i>Customers</i> Quem são?	São os usuários efetivos ou potenciais que recorrem ou poderão recorrer ao processo de gestão da informação corporativa para obter e utilizar recursos informacionais.	Os demandantes buscam recursos informacionais no processo de gestão da informação, cujos <i>actors</i> são encarregados de fornecer-lhes, com rapidez, acurácia e baixo custo.
<i>A</i> <i>Actors</i> Quem são?	São os profissionais da informação que atuam no sistema de informação: programadores, analistas de sistemas, cientistas da informação, <i>web designers</i> , bibliotecários, arquivistas, outros.	Os <i>actors</i> estão implicados na situação-problema, no seu reconhecimento e enfrentamento.
<i>T</i> <i>Transform</i> (Processo de transformação dos insumos).	As demandas aparentes (ambíguas) dos <i>customers</i> são pesquisadas para converterem-se ( <i>transformed</i> ) em demandas informacionais reais claras e legítimas. As necessidades de informação são então analisadas para verificar se o seu atendimento está coerente com os referenciais estratégicos da organização e do respectivo processo organizacional, que se transformará em centro de custos. A transformação dos recursos informacionais ( <i>inputs</i> ) em produtos e serviços de informação ( <i>outputs</i> ) é realizada mediante a concretização das atividades e dos procedimentos destinados a agregar valor aos produtos e serviços intensivos em informação requeridos pelos <i>customers</i> oferecidos pelos <i>actors</i> .	Recursos como informação, conhecimento, capacidades e competências, equipamentos, aplicativos e outros são utilizados/processados ( <i>transformed</i> ) pelos <i>actors</i> no sistema de informação da organização, com vistas a gerar produtos e serviços intensivos em recursos informacionais que, de fato, satisfaçam as reais e legítimas demandas informacionais dos usuários. Basicamente, porque esses produtos e serviços possuem alto valor agregado. Isto é, permitem que os usuários informem suas decisões e as convertam em ações que produzem benefícios individuais, organizacionais e sociais.
<i>W</i> <i>Weltanschauung</i> Qual é a visão preponderante?	Crença de que minimizando a alta ambigüidade, equívocalidade e incerteza, inicialmente existentes, a insatisfação informacional real será minimizada, considerando o poder do dirigente ( <i>owner</i> ) e as restrições do ambiente (Environmental constraints).	A demanda informacional estando clara (baixa ambigüidade), a incerteza e a equívocalidade estando reduzidas, maior será o êxito em satisfazer as reais necessidades de informação dos <i>customers</i> .
<i>O</i> <i>Owner</i> Quem é o dirigente?	Responsável pelo processo de gestão da informação corporativa. Principal responsável pelo sistema de informação da organização.	Confere ou não condições facilitadas para que o sistema de informação aperfeiçoe suas atividades, priorize certos projetos, tornando seus colaboradores ( <i>actors</i> ) mais capacitados a converter inputs em produtos e serviços ( <i>outputs</i> ) com alto valor agregado antes de serem ofertados aos <i>customers</i> .
<i>E</i> <i>Environmental Constraints</i> (Restrições do ambiente a serem consideradas).	Variáveis externas insuscetíveis de controle pelo <i>owner</i> e <i>actors</i> . O comportamento dessas variáveis independe das atividades humanas realizadas na organização.	Mudança dos (nos) agentes setoriais e nos segmentos do macroambiente; contingenciamento orçamentário; alterações constantes do modelo de intervenção setorial; vulnerabilidade à ocorrência de secas; elevação abrupta do consumo de energia elétrica; política de investimentos restritiva; processo de licitação moroso; cargos de diretores vagos; insuficiência de pessoal experiente; pouco tempo para pesquisar e agregar valor aos recursos informacionais.

distinguir os elementos relevantes do contexto sob exame; especificamente, os usuários (*customer*) (C), atores (*actors*) (A), as transformações (T) decorrentes das intencionalidades, a visão (*weltanschauung*) (W) que orienta ações e comportamentos, o dono (*owner*) (O) ou administrador dos recursos e as restrições do ambiente (*environmental constraints*) (E).

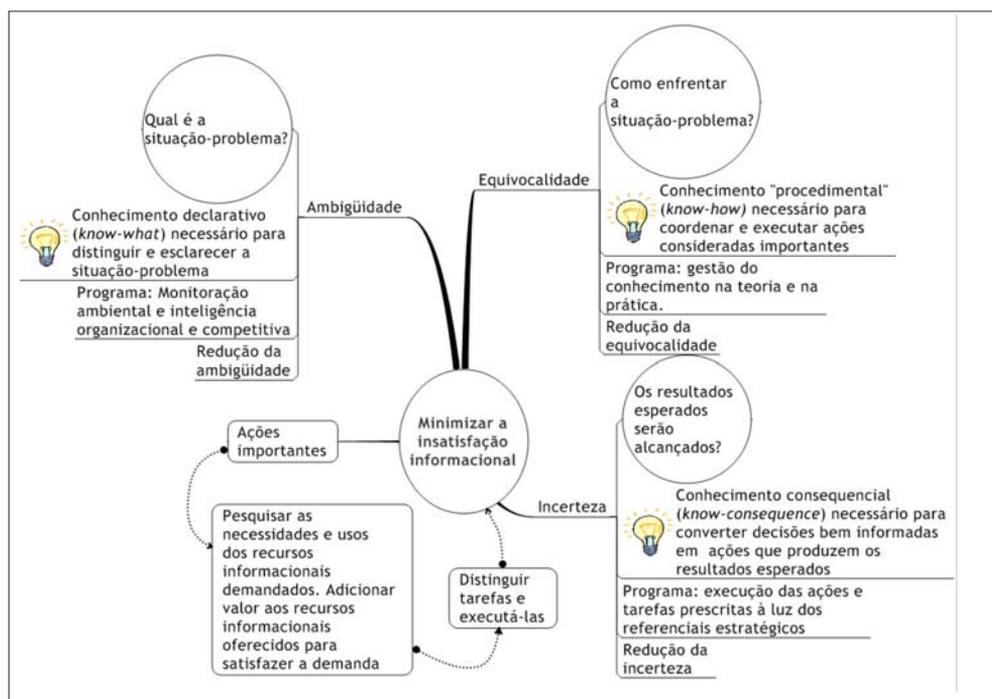
**Quarta fase: modelo conceitual**

O modelo conceitual mostrado na Figura 3 representa graficamente as infor-

gência organizacional e competitiva, o que fez reduzir a ambigüidade sobre qual é a situação-problema.

- a descoberta das ações que ajudam a enfrentá-la (fases 3, 4, 5 e 6), mediante a prática da gestão do conhecimento na teoria e na prática, o que resultou em redução da equivocidade sobre como agir e coordenar ações que minimizem a insatisfação informacional.

- a distinção das tarefas a executar à luz dos referenciais estratégicos, as quais



**Figura 3: Modelo Conceitual.**

mações e os conhecimentos assimilados até esta fase 4 da MSF. É construído como resultado da expansão e da explicitação do conhecimento sobre o contexto. Em particular, esse modelo evidencia:

- a distinção e o esclarecimento da situação-problema (fases 1 e 2), mediante a prática e o uso de instrumentos das disciplinas monitoração ambiental e inteli-

tendem a reduzir a incerteza sobre se os resultados esperados serão alcançados.

A ação de pesquisar associa-se à de adicionar valor para transformar (*transform*) demandas por recursos informacionais desconhecidas e/ou insatisfeitas em produtos e serviços bem definidos e que serão gerados pelos atores (*actors*) no processo de gestão da

informação corporativa, de modo a satisfazer a demanda real dos usuários (*customers*).

A visualização da informação e do conhecimento explicitados na Figura 3, conforme registrado na introdução deste trabalho, busca registrar e facilitar a compreensão dos conhecimentos que antes eram mantidos tácitos, não codificados e não disseminados e que, agora, representados na forma gráfica, torna o invisível visível, ajudando a explicitar ações que, uma vez executadas, minimizam a insatisfação informacional.

#### **Quinta fase: modelo conceitual versus situação-problema**

As informações e os conhecimentos expressos no modelo conceitual (Figura 3, fase 4), uma vez assimilados, tratados, administrados e aproveitados na conversão das decisões informadas em ações, serão eficazes no enfrentamento da situação-problema caracterizada nas fases 1 e 2? Esse questionamento estimula reflexões sobre se as mudanças ocasionadas pelas ações são eficazes para minimizar a insatisfação informacional.

A operacionalização desta quinta fase produz, portanto, as oportunidades para estabelecer diálogo, debate entre especialistas e não-especialistas, convergir diferentes pontos de vista e operar instrumentos de gestão destinados a fazer emergir tarefas que se entendam eficazes para minimizar a insatisfação informacional.

#### **Sexta fase: mudanças ocasionadas pelo desdobramento das ações em tarefas**

As mudanças desejadas decorrerão da execução das ações importantes de pesquisar as necessidades e os usos dos

recursos informacionais e de adicionar valor a esses recursos antes de fornecê-los aos usuários. O desdobramento dessas ações nas tarefas que emergiram da dinâmica operada na fase 5 da MSF resultou da prática dos seguintes programas:

- De monitoração ambiental e inteligência organizacional e competitiva, com vistas a levantar novas informações e ampliar o conhecimento sobre o contexto.
- De gestão da informação e do conhecimento na teoria e na prática, com vistas a explicitar, registrar e representar conhecimentos.
- De execução das ações e das tarefas aqui prescritas à luz dos referenciais estratégicos (missão da Aneel e do processo organizacional de gestão da informação) e de outros condicionamentos ambientais (política, orçamento, licitação, pessoal).

#### **Sétima fase: execução para fazer a estratégia funcionar**

Nesta última fase são apresentadas as tarefas derivadas das ações importantes que logram minimizar a insatisfação informacional.

1) Classificar e mapear as informações e os conhecimentos relevantes, facilitando a visualização e, portanto, a compreensão da importância desses recursos, de modo a expressar claramente aspectos relevantes do sistema de informação da organização. Particularmente, os seguintes aspectos da demanda e da oferta dos recursos informacionais:

1.1. Do lado dos usuários (demanda): suas reais necessidades informacionais e os usos por eles (habitualmente) conferidos aos recursos informacionais demandados nas suas respectivas áreas específicas de trabalho ou campo de exercício das suas respectivas capacidades profissionais e competências funcionais.

1.2. Do lado dos que ofertam recursos informacionais: as capacidades analíticas, sintéticas e pragmáticas que eles têm de desenvolver e dominar, bem como os instrumentos de gestão e outras tecnologias e disciplinas que eles têm de empregar para auxiliá-los no trabalho contínuo de minimizar sua insatisfação informacional e a de terceiros.

2) Desenvolver a visão sistêmica, enfatizando a importância de distinguir causas de efeitos, meios de fins, atividades intermediárias de finalísticas, partes de um todo, o essencial do acessório, situações-problema de problemas, além dos referenciais estratégicos, culturais (éticos) e técnicos e, ainda, as restrições existentes no ambiente (contexto interno e externo à organização).

3) Configurar subprocessos organizacionais que sejam próximos das comunidades de prática, facilitando o fluxo dos conhecimentos qualificados entre suas fronteiras formal e informalmente constituídas. Especialmente, os conhecimentos qualificados sobre melhores práticas, procedimentos, padrões e normas técnicas, de modo a fortalecer a relação de interdependência sociotécnica dos trabalhos destinados a minimizar a insatisfação informacional.

4) Incentivar a formação de comunidades de prática por meio das quais possam ser compartilhados e aproveitados conhecimentos necessários para desenvolver projetos priorizados por uma comissão de gestão da informação de caráter corporativo.

5) Recompensar e prestigiar o comportamento informacional daqueles que colaboram para facilitar o compartilhamento e o trânsito facilitado e ágil do conhecimento, bem como a prática da pesquisa e a de adicionar valor aos recursos informacionais

antes deles serem fornecidos aos usuários e, conseqüentemente, por eles utilizados.

6) Treinar o pessoal para dominar e praticar as disciplinas indicadas neste trabalho, utilizar seus respectivos instrumentos de gestão, adotando metodologias de natureza sistêmica, a exemplo das mencionadas na introdução deste trabalho, bem como o Siesp.

7) Realizar estudos que expressem o grau de insatisfação informacional dos

***“(...) o segredo do sucesso no desenvolvimento de sistemas de informação é a compreensão da situação dos usuários, dos problemas associados a essa situação e da correta identificação das informações, dos conhecimentos e dos demais recursos informacionais por eles requeridos.”***

usuários, com vistas a avaliar o comportamento desse indicador ao longo do tempo e a eficácia das ações a serem prescritas e adotadas pelos técnicos que atuam nos sistemas de informação das organizações.

## Conclusão

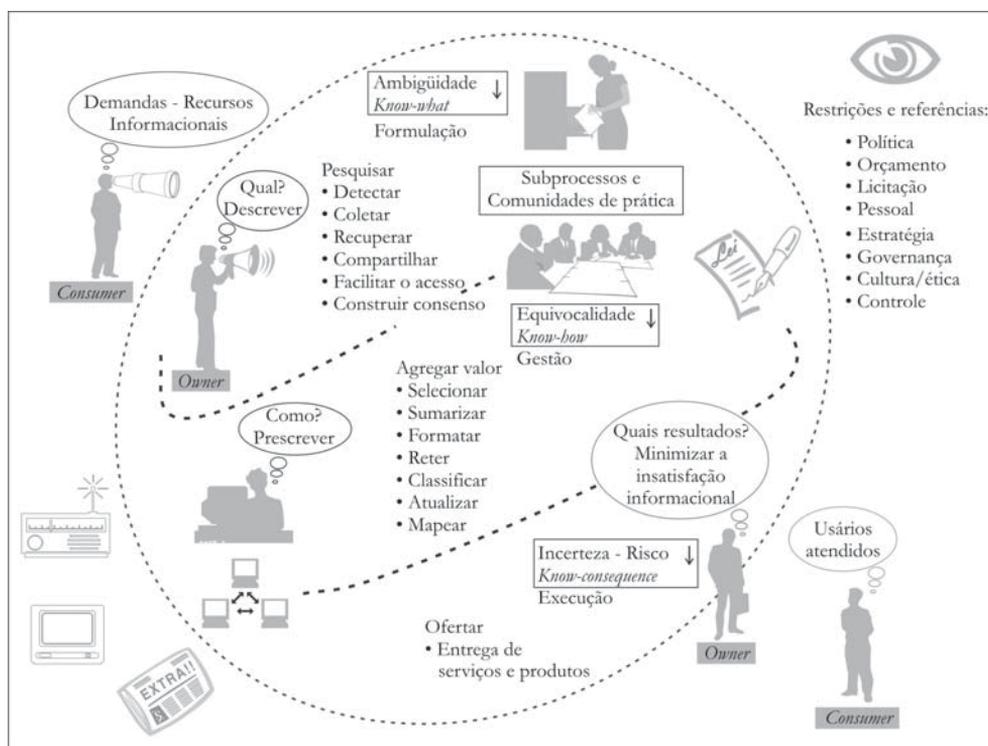
No contexto enfocado, o Siesp mostrou-se um recurso multifacetado,

inclusivo, sistêmico e efetivamente útil em termos tanto estratégicos quanto gerenciais. Em termos estratégicos, porque, ao orientar o trabalho de distinção de situações-problema, a exemplo da insatisfação informacional dos usuários do sistema de informação da Aneel, reduz a ambigüidade sobre se uma dada situação é ou não realmente problemática, o que ajuda a descrever e a endossar, portanto, a legitimar os referenciais estratégicos que orientarão as decisões críticas.

Sob o aspecto gerencial, esse suporte mostrou-se útil porque, ao orientar o trabalho de fazer emergir ações importantes, a exemplo das que aqui foram prescritas para enfrentar a situação enquadrada como problemática, reduz a

equivocalidade sobre como enfrentá-la. Isso ajuda, de um lado, a direcionar responsabilmente energias, esforços, dinheiro, instrumentos de gestão, conhecimentos, informações e demais recursos informacionais que se complementam para realizar o trabalho sociotécnico de executar, eficaz e eficientemente, as ações prescritas. De outro lado, ajuda a reduzir a incerteza sobre se tais ações produzirão os resultados esperados, como o de minimizar a insatisfação informacional dos legítimos usuários do sistema de informação organizacional.

A visualização dos tipos de conhecimento representados na Figura 4 busca, enfim, facilitar a compreensão dos conhecimentos que são importantes e antes



**Figura 4: Sistema de gestão das informações orientado para minimizar a insatisfação informacional dos usuários.**

permaneciam tácitos devido à ambigüidade, à equivocabilidade e à incerteza.

Estudos futuros poderão ser realizados para aplicar, testar e aperfeiçoar o Siesp em outros contextos organizacionais, o que poderá fazer esse recurso evoluir para

constituir instrumento de efetivo apoio na identificação e no enfrentamento de situações-problema.

(Artigo recebido em 28 de janeiro de 2008.  
Versão final em 24 de março de 2008).

---

## Notas

<sup>1</sup> “Pensamento sistêmico é um quadro de referência conceitual, um conjunto de conhecimentos e ferramentas desenvolvido ao longo dos últimos cinquenta anos para esclarecer os padrões como um todo e ajudar-nos a ver como modificá-los efetivamente” (Peter Senge. A quinta disciplina. SP: Ed. Best Seller, 1999, p.40-41).

<sup>2</sup> Sistema de informação organizacional é um ambiente organizado e estruturado para alcançar objetivos específicos relacionados à informação e composto de pessoas, equipamentos e procedimentos (Debons e Montgomery. Design and evaluation of information systems. ARIST, v. 09, 1974).

<sup>3</sup> Visualização da informação é um instrumento de exploração visual que capacita o usuário a interagir com o conteúdo visualizado e a compreender seu significado (Chaomei Chen. Top 10 unsolved information visualization problems. Computer Graphics and Applications, IEEE v. 25, issue 4, July-Aug. 2005 p. 12-16). Visualização do conhecimento é o uso de representações visuais para aperfeiçoar a transferência e a criação do conhecimento entre, no mínimo, duas pessoas (Remo Burkhard. Knowledge visualization. Dissertation submitted to the Swiss Federal Institute of Technology Zurich, 2005).

<sup>4</sup> O termo “recursos informacionais” inclui informação e demais recursos como pessoal, equipamento, fundos e tecnologia da informação. Trata-se de uma abordagem que inclui “planejar, organizar, custear, alocar, monitorar e controlar pessoas, fundos e tecnologias, bem como as atividades associadas a obter, armazenar, processar e distribuir dados e atender necessidades de negócio que beneficiem a corporação inteira” (Snyder e Rainer. Journal of management information systems, v.12, n.1, 1985, p.199-223).

<sup>5</sup> Wenger e Snyder (Communities of practice: the organizational frontier. HBR, January-February, 2000, p.139-145). Para uma revisão da literatura: Davenport e Hall em Organizational knowledge and communities of practice (ARIST, v. 36, 2002).

<sup>6</sup> Para Fuld, “inteligência é usar informação de forma eficiente e tomar decisões com uma imagem menos do que perfeita” (2007, p.16).

<sup>7</sup> Unidades de análise variam bastante. A “Social Network Analysis – SNA”, por exemplo, é um recurso útil para estudá-las, pois busca evidenciar estruturas e dinâmicas de relacionamento existentes entre as unidades de análise. Fluxos e arquiteturas revelam padrões que ampliam o conhecimento sobre os mesmos, elevando a capacidade teórica e prática.

## Referências bibliográficas

- ALAVI, Maryam; LEIDNER, D. *Knowledge management and knowledge management systems*. MIS Quarterly, v.25, n.1, p.107-136, 2001.
- BARBOSA, Ricardo R. Monitoração ambiental: uma visão interdisciplinar. *Revista de Administração*, v.32, n.4, p.42-53, outubro/dezembro, 1997.
- BOSSIDY, Larry; CHARAM, Ram. Execução. RJ: Elsevier, 2005.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Planejamento estratégico da informação*. Brasília: ANEEL, SGI, 2003 e 2007.
- BRUNSSON, Nils. *The consequences of decision-making*. New York: Oxford University Press, 2007.
- CARVALHO, José L. Felício e VERGARA, Sylvia Constant. A fenomenologia e a pesquisa dos espaços de serviços. *RAE*, v. 42, n.3, p.78-91, jul./set., 2002.
- CHECKLAND, Peter. *System thinking, systems practice*. Chichester: John Wiley & Sons, 1999.
- CHOO, Chun Wei. *A organização do conhecimento*. SP: Ed. SENAC, 2003.
- DALKIR, Kimiz. *Knowledge management in theory and practice*. Burlington: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005.
- DANN, Zoë; BARCLAY, Ian. Complexity theory and knowledge management application. *The Electronic Journal of Knowledge Management*, v.4, issue 1, p.11-21, 2006.
- DAVENPORT, Thomas; MARCHAND, Donald; DICKSON, T. *Dominando a gestão da informação*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FLEURY, Maria Tereza; OLIVEIRA JR, M (Orgs.). *Gestão estratégica do conhecimento*. SP: Atlas, 2001.
- FORCADELL, F; GUADAMILLAS, F. A case study on the implementation of a knowledge management strategy oriented to innovation. *Knowledge and Process Management*, v. 9, n.3, p.162-171, 2002.
- FULD, Leonard M. *Monitoring the competition*. Chichester: John Wiley & Sons, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Inteligência competitiva*. RJ: Elsevier, 2007.
- GONÇALVES, José E. Lima. As empresas são grandes coleções de processos. *RAE*, v. 40, n.1, p.6-19, jan./mar., 2000.
- GRANT, Robert M. *Contemporary strategy analysis*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.
- HREBINIAK, Laurence G. *Making strategy work*. NJ: Wharton School Publishing, 2005.
- KASPER, H. Perspectivas em pensamento sistêmico. ANDRADE, Aurélio *et al.* *Pensamento sistêmico*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2006.
- MARCHAND, Donald; KETTINGER, W.; ROLLINS, J. *Making the invisible visible*. Chichester: John Wiley & Sons, 2001.
- MARTINELLI, Dante P. *Negociação empresarial*. SP: Manole, 2002.
- McGEE, James; PRUSAK, L. *Gerenciamento estratégico da informação*. RJ: Campus, 1994.
- MYERS, Michael D. *Qualitative research*. Disponível em <http://www.qual.auckland.ac.nz/>. Acesso realizado em 25 de abril de 2007.

- NONAKA, Ikujiro. A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, v.5, n.1, February, 1994.
- NOVAK, Jasminko. Helping knowledge cross-boundaries: using knowledge visualization to support cross-community sensemaking. *Proceedings of the 40<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences*, 2007.
- PAIM, Isis (Org.). *A gestão da informação e do conhecimento*. BH: Escola de Ciência da Informação – UFMG, 2003.
- PIDD, M. *Modelagem empresarial*. Porto Alegre: Artmed Editora, 1998.
- RITCHIE-DUNHAM, James L. e RABBINO, Hal T. *Managing from clarity*. Chichester: John Wiley & Sons, 2001.
- RUBENSTEIN-MONTANO, R. *et al.* A systems thinking framework for knowledge management. *Decision Support Systems*, v.31, 2001, p.5-16.
- SAPIRO, Arão. Inteligência empresarial. *RAE*, v.33, n.3, p.106-124, Mai/Jun. 1993.
- TARAPANOFF, Kira (Org.). *Inteligência organizacional e competitiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-ação*. SP: Cortez, 2002.
- WILSON, Brian. *Soft Systems Methodology*. Chichester: John Wiley & Sons, LTD, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Systems: concepts, methodologies, and applications*. Chichester: John Wiley & Sons, 2000.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Suporte de identificação e enfrentamento de situações-problema (Siesp)

*Pedro Paulo Costallat Bruno*

Desenvolve e aplica o Suporte de Identificação e Enfrentamento de Situações Problema (Siesp). Sob o ponto de vista descritivo, esse recurso busca ampliar e explicitar informações sobre situações-problema existentes nas organizações, mas que não são facilmente percebidas. Sob o ponto de vista prescritivo, esse Suporte baseado na Metodologia de Sistemas Flexíveis (MSF) busca ampliar e explicitar conhecimentos a serem aproveitados para converter decisões bem informadas em ações oportunas de confronto da situação antes enquadrada como problemática, porque ela causa ou tem potencial para causar consequências indesejáveis. O contexto focalizado é o sistema de informação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O resultado desse trabalho é relatado neste artigo. Novos trabalhos poderão ser realizados com o propósito de aplicar o SIESP em outras realidades organizacionais, com vistas a consolidá-lo como recurso útil destinado a ampliar, explicitar e aproveitar conhecimentos.

**Palavras-chave:** informação, conhecimento, decisão, situação-problema, MSF.

### Soporte de identificación y afrontamiento de situaciones-problema (Siesp)

*Pedro Paulo Costallat Bruno*

Desarrolla y aplica el Soporte de Identificación y Afrontamiento de Situaciones Problema. Desde el punto de vista descriptivo, ese recurso intenta ampliar y explicitar informaciones respecto a situaciones problema que existen en las organizaciones pero que no son muy fácilmente percibidas. Desde el punto de vista prescriptivo, ese Soporte basado en la Metodología de Sistemas Flexibles (MSF) intenta ampliar y explicitar conocimientos que van a ser aprovechados para convertir decisiones bien informadas en acciones oportunas de confrontación de la situación antes considerada problemática, porque causa o tiene potencial para causar consecuencias indeseables. El contexto focalizado es el sistema de información de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica. El resultado de ese trabajo es relatado en este artículo. Otros trabajos podrán ser realizados con el propósito de aplicar el Soporte em otras realidades organizacionales, con el objetivo de consolidarlo como recurso útil destinado a ampliar, explicitar y aprovechar conocimientos.

**Palabras clave:** información, conocimiento, decisión, situación problema, MSF.

### Support of identification and confrontation of problem-situations (Siesp)

*Pedro Paulo Costallat Bruno*

Develops and applies the Support of Identification and Confrontation of Problem-Situations. Under the descriptive point of view, this resource intends to amplify and explicit information about problematic situations that exist in organizations, but that are not perceived easily. Under the prescriptive point of view, this support based on Soft System Methodology (SSM) amplifies and explicits a knowledge used to convert informed decisions into opportune actions to confront those situations squared before as problematic because they cause or have potential to cause undesirable consequences. The specific context in focus is the information system of National Electric Energy Agency. The result of this work is reported in this article. Other works can be done with the purpose to apply this Support in other organizational realities in order to consolidate it as a valuable resource to amplify, explicit and exploit knowledge.

**Keywords:** information, knowledge, decision, problem-situation, SSM.

---

Pedro Paulo Costallat Bruno é mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais; Bacharel em Economia pela Universidade de Brasília.

Contato: pbruno@aneel.gov.br

# Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde no Brasil: diagnóstico de práticas

*Gerson Rosenberg, Pierre Ohayon e Fábio Ferreira Batista*

## **Introdução**

Mudanças importantes aconteceram no final do século XX resultantes do processo de globalização. Uma dessas se refere à maneira como o conhecimento técnico e científico vem sendo usado pelas instituições com relação aos seguintes aspectos: identificação, compartilhamento, difusão, controle, manutenção, apropriação e seu desenvolvimento (RODRIGUES *apud* FLEURY e OLIVEIRA JR., 2001).

Em 2002 foi realizado um estudo em algumas organizações públicas dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o intuito de obter informações comparativas em nível nacional e setorial sobre as práticas de Gestão do Conhecimento (GC) utilizadas. Este concluiu que as mudanças organizacionais do setor público estão ocorrendo em decorrência das práticas de GC adotadas. Há uma percepção que a maior eficiência das organizações que recorrem a essas práticas é devida principalmente ao maior grau de relacionamento entre as instituições, ao aumento da

transparência dos processos institucionais e ao crescimento dos investimentos nas tecnologias de informação e comunicação (OCDE, 2002).

No Brasil, também foram realizados, a partir de 2004, três estudos sobre GC pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O primeiro foi o *Governo que Aprende: Gestão do Conhecimento em Organizações do Executivo Federal*, no qual se discutiu a importância do conceito da Gestão do Conhecimento (GC) para a administração pública e identificou-se o estágio de sua implementação em seis organizações públicas: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Banco Central do Brasil. Em sua conclusão, foram listados alguns fatores críticos para a institucionalização da GC em órgãos e entidades da Administração Pública (BATISTA, 2004).

O segundo trabalho, intitulado *Gestão do Conhecimento na Administração Pública*, analisou as mudanças que estão ocorrendo na gestão pública quanto à implementação de práticas de GC em vinte e oito órgãos da administração direta e em seis empresas estatais do Executivo federal brasileiro. Este possibilitou uma avaliação da situação atual das práticas de GC na administração pública direta do Governo Federal, abordou estratégias de implantação da GC, comparou a situação do governo brasileiro com os governos dos países membros da OCDE participantes de pesquisa realizada em 2002 e propôs, ainda, recomendações e diretrizes para a política de *governo eletrônico* em GC (BATISTA *et al.*, 2005).

Finalmente, o terceiro trabalho foi *O Desafio da Gestão do Conhecimento nas Áreas*

*de Administração e Planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)* e teve como finalidade avaliar como as áreas de administração e planejamento de quarenta e cinco Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) tratam o tema da GC (BATISTA, 2006), permitindo verificar o estágio em que se encontravam as IFES quanto à formalização e explicitação da GC e propor recomendações sobre as ações que seus dirigentes deveriam adotar para a consolidação do processo de GC.

Dessa forma, um estudo sobre GC no setor público brasileiro na área da saúde se torna importante não só pela possibilidade da comparação com os outros estudos já realizados, mas também como uma análise que possa ajudar as organizações de saúde a melhorarem sua gestão. Os objetivos do estudo foram: (i) identificar as práticas de GC tomando como base os requisitos item 4.3 do critério 4 do Modelo de Excelência em Gestão Pública; (ii) verificar o grau de adequação e disseminação de GC usadas pelos Centros de Pesquisas Clínicas e pelas organizações de saúde adesas ao Gespública (Gestão Pública e Desburocratização); e (iii) sugerir recomendações para a divulgação do Modelo de Excelência em Gestão Pública na área da saúde.

### Aspectos conceituais do estudo

O conhecimento existente dentro das organizações é seu ativo mais importante, quer seja individual ou coletivo, ainda que não contabilizado no sistema de informação econômico-financeiro tradicional. Assim, o conhecimento não aparece em balanços patrimoniais, apesar de estar diretamente ligado aos indicadores de mercado, crescimento e rentabilidade (TERRA, 2001, p. 54). A GC

nas organizações passa pela compreensão das características e demandas do ambiente competitivo, onde cada vez mais o clima turbulento faz com que as vantagens competitivas precisem ser constantemente reinventadas. Ela está intrinsecamente ligada à capacidade das organizações em utilizar e combinar as várias fontes e tipos de conhecimento organizacional (NONAKA e TAKEUCHI, 1997).

A Gestão do Conhecimento se interliga com outras áreas, notavelmente a gestão da informação e de pessoas, com os níveis de percepção que cada uma delas pode oferecer. Em ambas as áreas, os pontos em comum são os dos fluxos de informação e de análise apoiados em tecnologias e pessoas (SVEIBY, 2001). Pode-se então afirmar que GC possui caráter universal, pois se aplica a qualquer organização pública ou privada. Como resposta ao modo de gerenciar o conhecimento dentro das organizações é que surgiu a Gestão do Conhecimento, abordada sob diferentes focos na literatura organizacional, como segue: (i) aprendizado individual e organizacional (cultura organizacional); (ii) relações entre pessoas; (iii) desenvolvimento de competências individuais; (iv) mapeamento, codificação e compartilhamento do conhecimento organizacional; (v) conectividade entre as pessoas; (vi) alavancagem dos avanços em informática e em telecomunicações; (vii) mensuração do capital intelectual; e (viii) conhecimento coletivo e individual, implícito ou explícito, estoque ou fluxo e, finalmente, interno ou externo (TERRA *apud* FLEURY e OLIVEIRA JR., 2001).

Terra (2001, p. 82) considera a GC como a garantia de que todos tenham acesso ao conhecimento da instituição, quando, onde e na forma de que necessitam. Davenport *et al.* (2004, p. 65)

consideram a GC como “processos, métodos e sistemas para gerar, coletar, analisar, organizar, difundir e aplicar informações, entendimentos e experiências coletivas passadas, presentes e, às vezes, futuras, em benefício de uma empresa ou sociedade”. A aceleração dos processos de geração e codificação de conhecimentos está associada à difusão das tecnologias da informação e comunicação (TICs), que possibilitam alavancar um conjunto de

**“Os serviços públicos de saúde fundamentados no modelo biomédico e hospitalocêntrico estão sendo duramente questionados na maneira como vêm funcionando atualmente. Percebe-se que este modelo com uma visão especializada e focal do processo saúde-doença está ultrapassado.”**

inovações de produto, processos organizacionais, sociais e institucionais nos diversos setores da economia. O novo modo de gerenciar fundamentado na GC não se restringe aos setores de ponta, mas possui um caráter bastante amplo que muda o modo como o ser humano aprende, produz, trabalha, consome e exerce a sua cidadania (LASTRES *In* MACIEL e ALBAGDLI, 2007, p. 185). Assim, as

organizações, na busca por uma maior competitividade e eficiência, passam cada vez mais a usar novas práticas de GC associadas ao crescente volume de informações e conhecimentos para a cooperação, produção e comercialização de bens e serviços.

O contexto atual exige das organizações públicas de saúde uma abordagem diferente no atendimento ao cidadão, a qual contemple uma terapêutica integralizada, ou seja, em que saúde e doença sejam conceitos dinâmicos e a promoção da saúde desempenhe papel primordial. Os serviços públicos de saúde fundamentados no modelo biomédico<sup>1</sup> e hospitalocêntrico estão sendo duramente questionados na maneira como vêm funcionando atualmente. Assim, percebe-se que este modelo com uma visão especializada e focal do processo saúde-doença está ultrapassado. Torna-se fundamental, portanto, a integração das áreas de conhecimento das ciências humanas e biológicas na tentativa de explicar as necessidades humanas de saúde do indivíduo, que deve ser capaz de reconhecer-se como sujeito desse processo integral. Nesse aspecto, questiona-se a inserção excessiva das máquinas e procedimentos onerosos na terapêutica. Portanto, a incorporação de altas tecnologias não significa, necessariamente, uma melhor qualidade de vida para a população assistida<sup>2</sup>. A humanização pode ser observada como uma categoria central nas formas de melhorar o atendimento ao cidadão, que normalmente enfrenta longas filas, não recebe o devido esclarecimento do médico quanto ao seu problema de saúde e fica sem os medicamentos prescritos. As organizações de saúde, ao longo do tempo, são marcadas por relações de controle

burocrático, pela falta de recursos (humanos, financeiros, entre outros) e pelo não reconhecimento de gestores dos fatores de caráter subjetivo envolvidos nas práticas assistenciais. Assim, tal contexto tende a propiciar uma estrutura institucional caracterizada pela rigidez hierárquica, falta de comunicação entre subalternos e dirigentes e por uma disciplina autoritária. As consequências sobre as pessoas envolvidas diretamente no trabalho da prestação do serviço de saúde são graves e normalmente acarretam a diminuição do compromisso com o atendimento ao cidadão (SÃO PAULO, 2003).

Diante de um cenário que indicava a necessidade de uma mudança do modelo de atenção hospitalar, foi criada pelo Ministério da Saúde, em 2003, a Política Nacional de Humanização (PNH) com o propósito de promover a integralidade das ações de saúde no âmbito da atenção e gestão de forma indissociável, bem como favorecer a universalidade do atendimento e o aumento da equidade por meio da utilização de novas tecnologias e especializações de saberes sem desvalorizar os processos já instituídos. Dessa forma, a PNH foi idealizada como uma política transversal às demais políticas e ações de saúde e tem procurado vincular-se a todos os processos em curso, assim como à elaboração de políticas de saúde por meio dos princípios orientadores da humanização. A PNH tem como objetivos: (i) reduzir as filas e o tempo de espera, com ampliação do acesso e atendimento acolhedor e resolutivo, baseado em critérios de risco; (ii) assegurar que todos os usuários do SUS conheçam os profissionais que cuidam de sua saúde e que os serviços de saúde se responsabilizem por sua referência territorial; (iii) garantir aos usuários o acesso às informações e a presença de acompanhante de

sua livre escolha em todos os momentos do cuidado de sua saúde, bem como os demais direitos dos usuários do SUS; e (iv) consolidar nas unidades de saúde a gestão participativa dos seus trabalhadores e usuários, assim como educação permanente aos trabalhadores de saúde (BRASIL, Ms, 2003).

Mediante o quadro atual em que se encontram algumas organizações públicas da saúde, vale questionar qual deveria ser o modelo de Gestão do Conhecimento a ser empregado nessas organizações. O processo de humanização possui vários aspectos abordados pela GC. Ao ser adotada por uma organização de saúde, a Gestão do Conhecimento pode assegurar o estabelecimento de um sistema de atendimento mais humanizado. Existe uma inter-relação na maioria das práticas adotadas pelo processo de humanização instituído pelo Serviço Único de Saúde – SUS e pela Gestão do Conhecimento, conforme mostra o Quadro 1.

Além disso, observa-se que a GC é mais abrangente e considerada a base para que as organizações de saúde possam efetivamente estabelecer o processo de humanização, uma vez que estarão focadas no desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada à inovação e aprendizado contínuo, comprometida com os resultados de longo prazo. Segundo Stewart (2002, p. 376), um dos pontos importantes abordados pela GC é a valorização do capital humano. Assim, no ambiente organizacional as pessoas devem ser motivadas e valorizadas pelo seu trabalho por meio das recompensas institucionalizadas. A identificação e a adoção de práticas gerenciais que contemplam esses elementos são indispensáveis à atuação dos profissionais da saúde, que, cada vez mais no dia-a-dia, se deparam com situações de

*stress* e que precisam dar respostas rápidas às crescentes demandas sociais.

Este estudo sobre a Gestão do Conhecimento procura sugerir alternativa de solução às deficiências apontadas na área da saúde e servir de instrumento capaz de identificar o conjunto de boas práticas de GC adotadas pelas organizações públicas de saúde.

### **Modelo de Excelência em Gestão Pública**

Para permitir que a administração pública do Brasil se tornasse mais eficiente e oferecesse ao cidadão mais serviços com maior qualidade, foi proposto em 1996 o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP, com foco na gestão por resultados. Assim, o QPAP, compreendendo a necessidade de que o setor público brasileiro precisava de um novo modelo de gestão pública focado em resultados e orientado para o cidadão, em substituição ao modelo burocrático, fez a adoção e a adaptação do Modelo de Excelência já utilizado para o Prêmio Nacional da Qualidade – PNQ, prêmio esse usado até os dias atuais pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública é a representação de um sistema gerencial constituído por sete critérios, que orientam a adoção de práticas de gestão na organização com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões de desempenho reconhecidos pela sociedade e da excelência na sua gestão (BRASIL, MP, 2006, p. 7). A representação gráfica do Modelo de Excelência da Figura 1 mostra a relação entre os sete critérios da avaliação da gestão pública, enfatizando que devem estar alinhados às estratégias da organização.

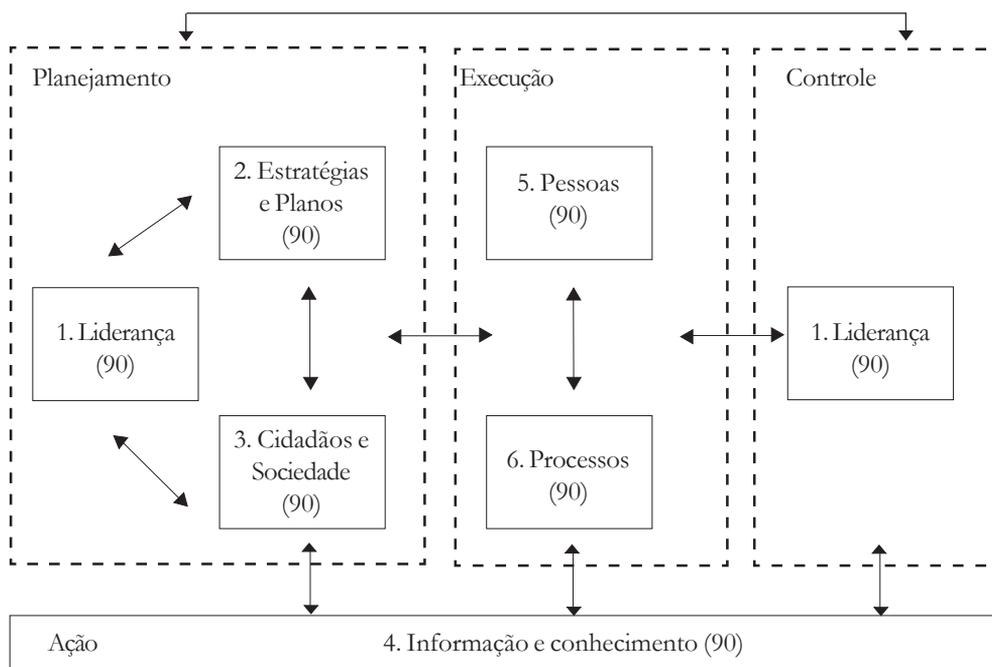
**Quadro 1: Características da Gestão Humanizadora e da GC**

<b>Principais características do processo de humanização na área de saúde</b>	<b>Principais características do processo da Gestão do Conhecimento</b>
Aumento do grau de co-responsabilidade dos diferentes atores envolvidos, implicando a mudança da cultura da atenção dos usuários e da gestão dos processos de trabalho.	Papel indispensável da alta administração na definição dos campos de conhecimentos onde a organização deve focalizar seus esforços de aprendizado.
A humanização focaliza com especial atenção os processos de trabalho e os modelos de gestão e de planejamento.	Desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada à inovação e aprendizado contínuo, comprometida com os resultados de longo prazo.
Gestão participativa entre funcionários e chefias requerendo formas de relação institucional mais humanizada e um clima organizacional mais harmonioso.	Novas estruturas organizacionais baseadas no trabalho de equipes multidisciplinares com alto grau de autonomia.
Estabelecimento de um processo contínuo de troca de informações e de experiências nos programas do SUS, por meio do trabalho em rede entre seus vários setores.	Novas práticas e políticas de gestão de pessoas associadas à aquisição de conhecimentos externos e internos à organização, assim como à geração, difusão e armazenamento do conhecimento interno.
Fortalecimento do trabalho em equipe multiprofissional, estimulando a transdisciplinaridade e a grupalidade. Avaliação de resultados do processo de humanização por meio da análise das dificuldades e erros; identificação de oportunidades de melhoria dos processos organizacionais; e pesquisa de satisfação de profissionais e usuários.	Manutenção de um ambiente organizacional de elevada confiança, transparência e colaboração de modo a favorecer o aprendizado individual e coletivo.  Esforços de mensuração dos resultados referentes aos ativos representados pelo conhecimento organizacional.
Garantia das condições de infra-estrutura para que os profissionais efetuem seu trabalho de modo digno e criativo e possam participar como co-gestores do processo de trabalho.	Processos de aprendizado com o ambiente, em particular por meio de alianças com outras organizações e de estreitamento do relacionamento com os seus usuários/clientes.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar – PNHAH (BRASIL, Ministério da Saúde, 2001) e de Terra (2001).

Em 1998 foi criado o Prêmio da Qualidade do Governo Federal (PQGF) com o objetivo principal de estimular as organizações do setor público a implementarem programas de melhoria do desempenho institucional e reconhecer formalmente os resultados das instituições comprometidas com a implementação da Gestão Pública pela Qualidade. O

programa QPAP teve o seu nome mudado para Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) em 1999, cujo foco era a satisfação do cliente. Em 2005, houve a fusão dos Programas da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e de Desburocratização, originando o atual Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública<sup>3</sup>.



**Legenda:** A pontuação máxima para cada critério encontra-se entre parênteses.

Fonte: BRASIL, MP, 2006.

**Figura 1: Representação Gráfica entre os Elementos de Gestão da Organização.**

### Metodologia de Avaliação das Práticas de Gestão nas Organizações Públicas de Saúde

O presente estudo utilizou-se do item 4.3 Gestão do Conhecimento, do Critério 4 do Modelo de Excelência em Gestão Pública do Gespública na elaboração das assertivas da terceira parte do questionário submetido às organizações públicas de saúde para avaliar suas práticas de gestão. O item 4.3 aborda como o conhecimento dentro das organizações públicas é identificado, desenvolvido, cultivado, protegido e compartilhado, e é formado por cinco alíneas (requisitos). O questionário aplicado nas organizações abrangidas pelo estudo foi elaborado utilizando-se as assertivas das alíneas A, B, C e D do Modelo de Excelência em Gestão Pública, conforme

mostra o Quadro 2 a seguir, e possui a característica investigativa, uma vez que procura responder às questões específicas referentes ao objetivo da pesquisa (COOPER e SCHINDLER, 2003, p. 274).

O questionário foi montado sem a alínea E por ser de conhecimento prévio o fato de quase todas as organizações pesquisadas não terem implementado sistematicamente a Gestão do Conhecimento. O universo da pesquisa abrangeu 30 organizações de saúde que responderam ao questionário, ou seja, 11 organizações de saúde que fizeram adesão ao Gespública pertencentes à administração pública no nível Federal, Estadual e Municipal e 19 organizações de saúde (Centros de Pesquisas Clínicas) indicadas pelo Departamento de Ciência e Tecnologia (Decit) do Ministério da Saúde.

## Quadro 2: Questionário-orientador

Alíneas	Perguntas	Descrição da evidência objetiva da prática de gestão	Descrição das oportunidades de melhoria
A	Como a organização estabelece um ambiente propício para a identificação, desenvolvimento e manutenção do conhecimento?		
A1	Como a organização incentiva o pensamento criativo e inovador?		
A2	Como a organização faz a atração ou retenção de talentos e competências?		
B	Como é protegido o conhecimento?		
C	Como as inovações tecnológicas, os conhecimentos adquiridos e outros componentes do capital intelectual, alinhados com sua estratégia, são compartilhados internamente à organização?		
D	Como a organização assegura que a gestão do conhecimento seja utilizada para melhorar os seus produtos e serviços?		

Fonte: Elaboração própria adaptada de BRASIL, MP, 2006, p.31.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública do Gespública foi colocado como um guia para avaliar as práticas de gestão apontadas pelas organizações públicas de saúde pesquisadas. A metodologia utilizada nesta pesquisa referente às respostas do questionário foi a mesma usada pelo Gespública para avaliar as organizações públicas. Foram consideradas como práticas, ou processos, ou métodos, ou metodologias de gestão as atividades

executadas sistematicamente com a finalidade de gerenciar uma organização, consubstanciadas nos padrões de trabalho<sup>4</sup> estabelecidos (BRASIL, MP, 2006, p. 57).

A metodologia usada pelo Modelo de Excelência propõe que, para se alcançar excelência do desempenho, as práticas de gestão relacionadas aos critérios sejam avaliadas nas três dimensões: *Método, Extensão da Aplicação e Resultados*, conforme o Quadro 3.

## Quadro 3: Dimensões e Fatores de Avaliação do Gespública

Dimensões	Fatores de Avaliação
Método	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Adequação</li> <li>· Proatividade</li> <li>· Refinamento</li> <li>· Inovação</li> </ul>
Aplicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Disseminação</li> <li>· Continuidade</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Relevância</li> <li>· Desempenho</li> <li>· Tendência</li> </ul>

Fonte: Brasil, Ministério do Planejamento, 2001, p. 77.

A dimensão *Método* se refere aos métodos e aos processos utilizados para executar as atividades solicitadas pelos itens de cada critério. Quanto ao método, as práticas de gestão podem ser avaliadas como *Adequação*; *Proatividade*; *Refinamento e Inovação*. A *Adequação* é relativa ao atendimento dos requisitos do item 4.3, anteriormente referido, conforme o perfil da organização de saúde. As práticas de gestão *Proativas* são aquelas com a capacidade de se antecipar aos fatos com ações preventivas e que são capazes de promover a inovação e a melhoria dos processos, serviços e produtos de saúde. O *Refinamento* diz respeito ao estágio avançado de evolução da prática de gestão, alcançado pela aplicação sistemática e continuada do aprendizado. As práticas de gestão *Inovadoras* são caracterizadas como inéditas ou incomuns no setor de saúde (BRASIL, MP, 2006, p. 49).

Já a Extensão da Aplicação guarda relação com a disseminação horizontal e vertical do método dos itens pelos principais processos, setores e unidades da organização e à sistematização da utilização desse método. Portanto, a aplicação do método é avaliada segundo os fatores *Disseminação e Continuidade*. A avaliação da disseminação de uma prática de gestão refere-se ao grau de adoção nas áreas, nos serviços e nos processos pertinentes à organização de saúde. Por sua vez, a continuidade de uma prática de gestão refere-se ao grau de sua utilização de maneira periódica e ininterrupta.

Finalmente, a dimensão *Resultados* está associada às conseqüências da aplicação do método, em que são analisados os níveis atuais de desempenho da organização, as tendências existentes e a consistência do desempenho e se, efetivamente, esses níveis e tendências decorrem dos métodos

aplicados aos principais processos, setores e unidades da organização.

No Modelo de Excelência, a organização é pontuada quanto ao estágio em que esta se encontra em relação ao atendimento dos critérios de excelência, cuja pontuação máxima de cada um está mostrada na Figura 1. Os critérios de 1 a 6 são avaliados em um percentual conforme Tabela de Pontuação para Métodos e Aplicação, considerando-se os fatores Adequação e

**“Existe uma inter-relação na maioria das práticas adotadas pelo processo de humanização instituído pelo Serviço Único de Saúde – SUS e pela Gestão do Conhecimento.”**

Exemplaridade relacionados com o *Método* e os fatores Continuidade, bem como Disseminação, com a *Extensão da Aplicação*.

O critério 7 é avaliado conforme um percentual descrito na Tabela de Pontuação de Resultados, a partir dos seguintes fatores: Relevância, Desempenho e Tendência dos Resultados. A composição da pontuação dos sete critérios gerará a pontuação global, que se enquadrará em

uma das cinco faixas de pontuação referentes ao grau da gestão em que a organização se encontra.

Assim, o processo de avaliação permite à organização tanto identificar os pontos fortes e as oportunidades de melhoria de

de resposta é prevista entre 40% e 50% (COOPER e SCHINDLER, 2003). As organizações foram avaliadas individualmente em cada uma das alíneas A,B,C e D, conforme exemplificado no Quadro 4.

**Quadro 4: Exemplo da avaliação das respostas da alínea A**

Nome da Organização	Característica da organização participante e local	Pontos Fortes			Oportunidades de melhoria
		Descrição das práticas de gestão	Método (Adequação/Proatividade/Refinamento/Inovação)	Aplicação (Disseminação/Continuidade)	
Organização X	Organização pertencente ao Gespública (Porto Alegre - RS).	A organização possui um Fundo de Incentivo à Pesquisa (FIPE) que destina 0,08% do seu faturamento para o fomento à pesquisa.	Adequada.	Disseminada.	A organização não relatou nenhuma prática de como identifica e mantém o conhecimento.
Organização Y	Centros de Pesquisa Clínica (Belém, PA).	-----	-----	-----	Não possui nenhuma prática de gestão.

Fonte: Elaboração própria dos autores.

sua gestão frente aos critérios de excelência, como planejar melhorias internas de suas práticas gerenciais que conduzam ao maior desempenho institucional. Dessa forma, as respostas da terceira parte dos questionários somente foram avaliadas quanto ao Método e Aplicação de suas práticas de gestão para atenderem aos requisitos solicitados do referido item 4.3. Não se pretendeu analisar os resultados, já que nenhuma informação quantitativa foi solicitada aos respondentes.

## Resultados

O número de respondentes do questionário foi de 58% para os Centros de Pesquisas Clínicas e de 45% para as organizações pertencentes ao Gespública, constituindo uma boa taxa de retorno segundo a literatura especializada, cuja taxa

Para cada organização foi possível avaliar as práticas de gestão relativas à GC no que se refere às duas dimensões seguintes: método e disseminação. Quanto ao método, não foi possível em nenhuma das práticas apresentadas verificar o grau de refinamento, pois não se informou nenhum aprendizado sobre elas. Como as organizações não descreveram as suas práticas detalhadamente, a análise limitou-se aos seguintes fatores: adequação, proatividade e inovação. Essas também não relataram quais padrões de trabalho e controles são utilizados para verificar se as práticas estão sendo executadas conforme o previsto. Quanto à dimensão aplicação, não foi informada a data de implementação da maioria das práticas apresentadas, o que dificultou saber o grau de continuidade. Assim, aparecem poucas práticas contínuas,

pois só se pode afirmar sobre a continuidade da prática mediante a explicitação do seu início. Quanto à disseminação, foi considerado que todas as práticas em princípio foram disseminadas pela organização, a não ser quando ficou evidente que as mesmas não estavam ainda disseminadas pelos setores ou departamentos. Esse tipo de análise permite mostrar as práticas de gestão tidas como exemplares e que podem ser seguidas por outras organizações de saúde, bem como as deficiências gerenciais descritas como oportunidades de melhoria. Nos Quadros 5 e 6, descreve-se para cada fator avaliativo a quantidade de práticas relativas a cada alínea do questionário referente às organizações adesas ao

Gespública e aos Centros de Pesquisas Clínicas.

Ao comparar os Quadros 5 e 6, pode-se constatar que as organizações adesas possuem uma taxa maior de práticas adequadas, proativas, inovadoras, disseminadas e com continuidade do que os Centros de Pesquisas Clínicas. Com relação à taxa de práticas não adequadas ao requisito solicitado, pode-se considerar que ambas possuem o mesmo grau de não atendimento: 0,9 e 0,7 respectivamente.

Outro aspecto importante é que as organizações adesas ao Gespública são mais proativas e inovadoras do que os Centros de Pesquisas Clínicas, mesmo sendo nessas últimas organizações onde

**Quadro 5: Quantidade de práticas apresentadas por fator avaliativo em relação às organizações adesas ao Gespública**

Fatores de Avaliação	Número de práticas						Total do Fator / N° de Organizações Adesas Respondentes
	A	A1	A2	B	C	D	
Adequada	7	5	4	5	8	2	3,4
Proatividade	3	1	1	3	1	1	1,1
Inovadora	0	2	0	4	2	1	1,0
Disseminada	7	5	4	5	8	2	3,4
Continuidade	1	1	0	1	0	0	0,3
Não adequada	0	2	2	1	1	2	0,9

Fonte: Elaboração dos autores.

**Legenda:** A, A1, A2, B, C e D são as alíneas que contêm os requisitos do item avaliado.

**Quadro 6: Quantidade de práticas apresentadas por fator avaliativo em relação aos centros de Pesquisa Clínica**

Fatores de Avaliação	Número de Práticas						Total do Fator / Número de Centros de Pesquisas Clínicas Respondentes
	A	A1	A2	B	C	D	
Adequada	4	8	6	5	8	2	3,0
Proatividade	0	1	0	3	1	1	0,5
Inovadora	1	0	0	3	1	0	0,4
Disseminada	4	6	6	4	8	2	2,7
Continuidade	0	0	0	0	0	0	0
Não adequada	3	1	2	1	0	1	0,7

Fonte: Elaboração dos autores.

**Legenda:** A, A1, A2, B, C e D são as alíneas que contêm os requisitos do item avaliado.

predomina a cultura da pesquisa e do desenvolvimento científico. Isso mostra que uma organização, para ser inovadora na sua gestão, tem que estimular um ambiente propício ao pensamento criativo e inovador.

No Quadro 7, foi resumido o nível de atendimento de cada organização adesa para com cada requisito solicitado pelo questionário. Assim, pode-se verificar que duas organizações possuem práticas de gestão que atendem plenamente a todos os requisitos, enquanto somente três possuem poucas práticas que respondem ao que foi solicitado. Isso mostra que o fato de a organização ser adesa ao Gespública não permite presumir que ela esteja aplicando na sua gestão o Modelo de Excelência. Se considerarmos as organizações acima de 50,0% no grau de atendimento aos requisitos, percebe-se que a alínea D é a que apresenta maior número de organizações que não possuem práticas.

Quanto aos Centros de Pesquisas Clínicas, verifica-se no Quadro 8 que nenhuma organização pesquisada atende completamente a todos os requisitos. A maioria das organizações pesquisadas

atendeu aos requisitos A1 e C. Isso é devido ao fato de tais requisitos estarem ligados diretamente à missão intrínseca de cada organização, qual seja a pesquisa.

Pode-se verificar que um grande número de Centros de Pesquisas Clínicas não atende ao requisito solicitado na alínea D do mesmo modo que as organizações adesas. Isso mostra uma dificuldade, por parte das organizações, em implementar práticas capazes de assegurar que a GC seja utilizada com intuito de melhorar os serviços.

### Análises críticas

As organizações pesquisadas foram classificadas quanto ao estágio em que se encontram em relação ao item 4.3 do Modelo de Excelência, tendo como parâmetro aquelas que atendem a mais de 80% dos requisitos, conforme mostrado nos Quadros 7 e 8. Na descrição do estágio em que se encontra a organização, foi considerado o conjunto de práticas que cada uma possui para atender aos requisitos do item 4.3 do Modelo de Excelência. Dessa forma, as organizações podem ter uma idéia de quanto precisam

**Quadro 7: Síntese das práticas apresentadas pelas organizações adesas ao Gespública**

Organização	Alínea e Práticas de Gestão						% de Requisitos Atendidos
	A	A1	A2	B	C	D	
HCPA	T	NT	NT	T	T	NT	50,0
Hospital Fêmina	NT	T	T	NT	T	NT	50,0
Instituto de Tecnologia de Imunobiológicos	NT	T	T	T	T	NT	66,7
Instituto Estadual de Hematologia A. S. C.	T	T	T	T	T	T	100,0
Instituto Nacional do Câncer	T	T	NT	T	T	NT	66,7
Laboratório Químico Farmac. do Exército	T	T	T	T	T	T	100,0
Fund. de Hematologia	T	NT	NT	NT	T	NT	33,3
Hospital Geral de Salvador	T	NT	NT	NT	T	NT	33,3
Hospital da Criança Conceição	T	NT	NT	NT	NT	NT	16,7

Fonte: Elaboração própria dos autores.

**Legenda:** NT = Não tem nenhuma prática de gestão; T = Tem pelo menos uma prática de gestão que atenda ao requisito; HCPA = Hospital das Clínicas de Porto Alegre; HEMOBA = Fundação de Hematologia e Hemoterapia da Bahia.

## Quadro 8: Síntese das Práticas Apresentadas pelos Centros de Pesquisa Clínica

Organização	Alínea e Práticas de Gestão						% de Requisitos Atendidos
	A	A1	A2	B	C	D	
Centro de Pesquisa Clínica da Faculdade de Medicina da USP	NT	T	T	T	T	T	83,3
Unidade de Pesquisa Clínica do Hospital das Clínicas -UFG	NT	NT	T	NT	T	NT	33,3
Hospital Universitário J. de Barros Barreto	NT	T	T	T	T	T	83,3
Centro de Pesquisas Clínicas do HUWC – FCPC	NT	NT	NT	NT	NT	NT	0,0
Unidade de Pesquisa Clínica dos Hospitais de Ensino HUOC e PROCAPE – IAFUPE	T	NT	T	T	T	NT	66,7
Centro de Pesquisa do HUUFMA	T	T	NT	NT	T	NT	50,0
Centro de Pesquisa Clínica – IMIP/PE	T	T	T	NT	T	NT	66,7
Unidade de Pesquisa Clínica do HUCFF/UFRJ	NT	T	NT	NT	NT	NT	16,7
Unidade de Pesquisa Clínica Saúde da Mulher e Criança/IFF	T	T	NT	T	T	NT	66,7
Unidade de Pesquisa Clínica do Hospital Universitário Antônio Pedro	NT	T	NT	T	NT	NT	50,0
Unidade de Pesquisa Clínica do HCMRP -USP	NT	T	T	NT	T	NT	50,0

Fonte: Elaboração dos autores.

**Legenda:** NT = Não possui nenhuma prática de gestão. T = Possui pelo menos uma prática de gestão que atenda ao requisito. UFG = Universidade Federal de Goiás; HUOC = Hospital Universitário Oswaldo Cruz; HUWC = Hospital Universitário Walter Cantídio; HUUFMA = Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão; IMIP/PE = Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira; HUCFF/UFRJ = Hospital Universitário Clementino Fraga Filho; HCMRP-USP = Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto.

melhorar a sua gestão para alcançar um estágio mais evoluído em relação à Gestão do Conhecimento.

Todas as organizações pesquisadas que estão no Estágio Inicial mostraram práticas de gestão não sistematizadas e essencialmente reativas. No Quadro 9, observa-se um total de quatro organizações: duas adesas ao Gespública e dois Centros de Pesquisas Clínicas, os quais se encontram num estágio mais avançado em relação à Gestão do Conhecimento e, conseqüentemente, possuem maior capacidade para agir e inovar.

Existe a percepção de que a maioria das organizações pesquisadas desconhece a ligação entre a Gestão do Conhecimento e o processo de humanização propagado pelo SUS/MS, por isso não existe uma preocupação estratégica para a sua adoção.

## Conclusões e recomendações

O estudo mostrou que a maioria das organizações pesquisadas está em um estágio inicial de atendimento aos requisitos do item 4.3 referente à Gestão do Conhecimento do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

No Brasil, processos recentes de formulação de políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e de Informação e Informática em Saúde (IIS) têm procurado a integração de esforços de diversos atores em torno de agendas que incluem todos os aspectos relacionados à informação relevante na determinação e condicionamento dos níveis de saúde dos indivíduos, com a finalidade de ajudar na tomada de decisões relativas à atenção e à gestão, bem como no

### Quadro 9: Classificação das organizações quanto ao grau de atendimento aos requisitos

Estágio	Grau de atendimento aos requisitos do item 4.3	Descrição do estágio em que se encontra a organização	Número de Organizações	
			Organizações Adesas ao Gespública	Centro de Pesquisas Clínicas
Avançado	Maior que 80% dos requisitos atendidos	Possui práticas adequadas e eficazes para a maioria dos requisitos, sendo <b>algumas proativas e inovadoras</b> . A aplicação em algumas das principais áreas e processos da organização. <b>Pode-se afirmar que existe a identificação, o desenvolvimento, a proteção e o compartilhamento do conhecimento na organização.</b>	2	2
Inicial	Menor que 80% dos requisitos atendidos	Inexistência de diversas práticas para atender ao requisito. Práticas de gestão nos primeiros estágios de desenvolvimento e implementação, mas existência de lacunas significativas na aplicação da maioria delas.	7	9

Fonte: Elaboração própria dos autores.

controle sobre ações, serviços, redes e sistemas de saúde. Um novo modelo de pesquisa clínica, voltado às reais necessidades do Sistema Único de Saúde, foi instalado no País a partir de 2005 com investimentos da ordem de R\$ 29 milhões para o estabelecimento de uma rede de laboratórios, que em sua maioria participou do referido estudo. Nesse contexto e com base na pesquisa realizada com as organizações públicas de saúde, sugere-se a inclusão da GC na da Política Nacional de CT&I e na Política Nacional de Humanização (PNH) para a área da saúde como um instrumento gerencial capaz de garantir a identificação, divulgação, controle, desenvolvimento e manutenção do conhecimento.

Assim, é possível apontar algumas recomendações decorrentes do estudo, a saber:

- O Ministério da Saúde deveria estimular todas as organizações públicas de saúde a utilizarem o Modelo de Excelência

em Gestão Pública e alocar mais recursos para esse fim;

- As organizações só deveriam ser consideradas como adesas pelo Gespública quando realmente aplicarem na íntegra o Modelo de Excelência em Gestão Pública;
- O Programa Gespública deveria divulgar mais os benefícios trazidos para as organizações que utilizam o Modelo de Excelência em Gestão Pública;
- Um guia explicativo sobre a Gestão do Conhecimento para o serviço público deveria ser elaborado;
- Um portal virtual para troca de práticas de gestão entre as instituições adesas ao Programa Gespública poderia ser criado.

Finalizando, é preciso que o Gespública elabore um caderno explicativo sobre a forma ideal de organizações relatarem suas práticas de gestão, uma vez que as organizações abrangidas pelo estudo encontraram dificuldades para relatar as suas práticas de gestão conforme a

metodologia usada pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública.

As organizações da área da saúde, ao aplicarem a Gestão do Conhecimento, estarão buscando o aprendizado organizacional e, com isso, possibilitando um processo de melhoria contínua, conforme preconiza o Modelo de Excelência em Gestão Pública. O conhecimento internalizado representa a inteligência da organização, viabilizando a análise crítica e a

execução de ações necessárias em todos os níveis. Nesse sentido, a Gestão do Conhecimento constitui-se base de todo o Modelo de Excelência, pois é através do conhecimento que se torna possível o elo e a correlação entre todos os critérios e, portanto, todos os elementos gerenciais inerentes à organização.

(Artigo recebido em 3 de dezembro de 2007.

Versão final em 16 de abril de 2008)

---

## Notas

<sup>1</sup> O modelo biomédico não vê o corpo como uma máquina perfeita, mas como uma máquina que tem ou terá problemas que só especialistas podem constatar (KOIFMAN, 2001).

<sup>2</sup> MOTTA, E. *A necessidade da atenção básica na formação em saúde*. Disponível em: <[http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre\\_pqsp.aspx](http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre_pqsp.aspx)>. Acesso em: 10 out. 2006.

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre\\_pqsp.aspx?url=apresentacao.htm](http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre_pqsp.aspx?url=apresentacao.htm)>. Acesso em: 12 out. 2006.

<sup>4</sup> Padrões de trabalho são regras que orientam o funcionamento das práticas de gestão e podem estar notavelmente na forma de diretrizes organizacionais, procedimentos, fluxogramas e normas legais, permitindo orientar a organização na execução da prática em si (BRASIL, MP, 2006, p. 57).

---

## Referências bibliográficas

BATISTA, F. F. *Governo que aprende: Gestão do conhecimento em organizações do executivo federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, 2004. (Texto para Discussão n° 1022).

\_\_\_\_\_. *O Desafio da Gestão do Conhecimento nas Áreas de Administração e Planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, 2006. (Texto para Discussão n° 1118).

BATISTA, F. F.; PACHECO F. F.; TERRA J. C. C. *Gestão do conhecimento na administração pública*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, 2005. (Texto para Discussão n° 1095).

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2001*. Brasília, DF: MP, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Humaniza SUS: política nacional de humanização*. Brasília: MS/ Secretaria-Executiva. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar- PNHAH*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2001. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios, n. 20. Secretaria de Assistência à Saúde, Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2006*. Brasília, DF: MP-GESPÚBLICA/SEGES, 2006. (Versão 1).

COOPER, D. R.; SCHINDLER P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

DAVENPORT, T. H.; MARCHAND D. A.; DICKSON T. *Dominando a gestão da informação*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

KOIFMAN, L. O modelo biomédico e a reformulação do currículo médico da Universidade Federal Fluminense. *História, Ciências, Saúde — Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. VIII, n. 1, p. 48-70, mar./jun. 2001.

LASTRES, H. M. M. Invisibilidade, injustiça cognitiva e outros desafios à compreensão da economia do conhecimento. In: MACIEL, M. L.; ALBAGLI, S. (Org.). *Informação e desenvolvimento: conhecimento, inovação e apropriação social*. Brasília: IBICT, UNESCO, 2007. p. 185-212.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Survey on Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries*. Paris: OECD, 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/18/1946891.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2006.

RODRIGUES, S. B. De fábricas a loja de conhecimento: as universidades e a desconstrução do conhecimento sem cliente. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JR., M. M. (Org.). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 86–101.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE – SP. *Boletim do Instituto de Saúde*, São Paulo: Instituto de Saúde, n. 30, p. 3-39, ago. 2003.

STEWART, T. A. *A riqueza do conhecimento: o capital intelectual e a nova organização*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SVEIBY, K. E. *Gestão do conhecimento – As lições dos pioneiros*. [2001]. Disponível em: <<http://www.sveiby.com/Portals/0/articles/Pioner.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2006.

TERRA, J. C. C. Gestão do conhecimento: aspectos conceituais e estudo exploratório sobre práticas de empresas brasileiras. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JR., M. M. (Org.). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 212–241.

TERRA, J. C. C. *Gestão do Conhecimento: o grande desafio empresarial: uma abordagem baseada no aprendizado e na criatividade*. São Paulo: Negócio, 2001.

**Resumo – Resumen – Abstract****Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde no Brasil: diagnóstico de práticas***Gerson Rosenberg, Pierre Ohayon e Fábio Ferreira Batista*

As organizações públicas e privadas vivem diante de um cenário complexo, em que os fatores econômicos e sociais de alcance mundial são responsáveis pela sua reestruturação. Nesse contexto, a Gestão do Conhecimento (GC) se torna um valioso instrumento estratégico para a vida das pessoas e das organizações a que pertencem. A criação e a implantação de processos que gerem, armazenem, gerenciem e disseminem o conhecimento representam o mais novo desafio a ser enfrentado pelas organizações. O estudo realizado junto a Centros de Pesquisa Clínica (unidades vinculadas principalmente a Hospitais Universitários) e organizações públicas de saúde integrantes do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) tem como objetivo verificar como o tema GC está sendo tratado. O artigo identifica as práticas de GC empregadas pelas organizações de saúde abrangidas pelo estudo e sugere recomendações para uma disseminação mais eficaz do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

**Palavras-chave:** gestão do conhecimento, administração pública, qualidade

**Gestión del conocimiento en organizaciones públicas de salud en Brasil: diagnóstico de conductas***Gerson Rosenberg, Pierre Ohayon y Fábio Ferreira Batista*

Las organizaciones públicas y privadas enfrentan un complejo escenario donde factores económicos y sociales, de alcance mundial, son directamente responsables por su reestructuración. Dentro de este contexto, la Gestión del Conocimiento (GC) se presenta como un valioso instrumento estratégico para la vida de las personas y de las organizaciones de las cuales hacen parte. La creación e implantación de procesos que generen, archiven, gerencien y diseminen el conocimiento, representan el más reciente desafío a ser enfrentado por las mismas. El estudio realizado junto a diferentes Centros de Investigación Clínica (unidades principalmente vinculadas a Hospitales Universitarios) y organizaciones públicas de salud que hacen parte del Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización (GESPÚBLICA), tiene como objetivo, verificar como el tema GC está siendo tratado. El artículo identifica las prácticas de GC utilizadas por las organizaciones de salud abarcadas en el estudio y realiza recomendaciones para una diseminación más eficaz del Modelo de Excelencia en Gestión Pública.

**Palabras-clave:** gestion del conocimiento, administración pública, calidad

**Knowledge management in Brazilian public health organizations: a diagnosis of practices***Gerson Rosenberg, Pierre Ohayon and Fábio Ferreira Batista*

The public and private organizations are in complex scenario, where the economical and social global factors are responsible for their restructuring. In this context, Knowledge Management (KM) becomes an important strategic instrument for the people's life and organizations to which they belong. The creation and implantation of processes which generate, store, manage and disseminate knowledge represent the most recent challenge for the organizations. The study carried out in Clinical Research Centers (units linked mainly to University Hospitals) and public health organizations, joined in the National Program of Public Administration in Brazil (GESPÚBLICA), has as objective to verify how KM is being employed. In this article, KM practices used by the health organizations considered in the study are identified. Finally, recommendations are given for a more effective dissemination of the Model of Excellency for Public Administration.

**Keywords:** Knowledge management, public administration, quality

**Gerson Rosenberg**

Engenheiro químico e tecnologista em saúde pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz/Ministério da Saúde) com doutorado e mestrado pela Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro e especialização em Gestão pela Qualidade Total pela Universidade Federal Fluminense (UFRJ). cursando o pós-doutorado no Instituto de Economia da UFRJ.

Contato: gerson@fiocruz.br

**Pierre Ohayon**

Graduado, mestre e doutor pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Além de professor associado da FACC/UFRJ, no Departamento de Contabilidade, integra ainda o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Pesquisador do CNPq e membro do *International Committee on Non-Conventional Materials and Technologies*.

Contato: pohayon@facc.ufrj.br

**Fábio Ferreira Batista**

Doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB); Bacharel em Relações Internacionais (UnB); Mestre em História (UnB); Mestre em Relações Internacionais (School of Advanced International Studies da Johns Hopkins University – SAIS/JHU); Especialista em Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas – FGV). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Contato: fabio.batista@ipea.gov.br

# Necessidades de informação e competências informacionais no setor público: um estudo de caso\*

*Silvânia Vieira de Miranda*

## **Introdução**

Este documento resume parte do referencial teórico de uma pesquisa de doutorado e alguns resultados do estudo de caso realizado. O objetivo da pesquisa foi estudar as necessidades de informação (NI) e as competências informacionais (CI) dos supervisores indiretos de instituições financeiras no Brasil. A premissa inicial foi que a atividade de Supervisão Indireta de Instituições Financeiras (SIIF) era intensiva em informação e poderia ser estudada a partir de parâmetros ligados ao trabalho informacional. Os parâmetros escolhidos foram o ciclo e os contextos de comunicação da informação, e a tecnologia da informação<sup>1</sup>.

O conteúdo do texto está composto do referencial teórico referente às NI e às CI, do referencial metodológico e das técnicas de pesquisa utilizadas, dos resultados e análise das informações geradas, das conclusões e, finalmente, das notas e referências presentes no texto.

## Referencial teórico

O tema necessidades de informação faz parte da área de pesquisa denominada Estudos de Usuários em Ciência da Informação, na qual foram acumuladas várias pesquisas, contando com diferentes linhas teóricas onde podem ser agrupados diversos autores de renome. Não se pretendeu neste texto abordar em profundidade e extensão esse referencial teórico, dado o limite de espaço do documento. A abordagem das competências ainda está em fase de consolidação nos contextos acadêmico e organizacional, estando centrada em temas de grande complexidade, como o conhecimento humano e a aprendizagem. Não se pretendeu discutir aqui todos os conceitos envolvidos nem as origens históricas e as correntes teóricas da abordagem, e sim apresentar conceitos básicos que forneçam uma base mínima para a discussão dos resultados da pesquisa realizada. Não foram localizadas pesquisas científicas que tratassem das necessidades de informação e/ou das competências dos profissionais da atividade de SIIF. Os resultados da presente pesquisa constituem-se, portanto, em um marco inicial para a construção de conhecimento nos dois temas de estudo no referido contexto.

### Necessidades de informação

Para o presente texto, foram selecionados apenas os autores escolhidos como referência para os modelos teórico-conceituais elaborados para a pesquisa. Estudos de NI interessam-se pela forma com que uma pessoa analisa necessidades, entra em contato com um sistema de informação e constrói sentido para suas atividades. A NI traduz o estado em que um usuário se encontra quando se

confronta com a exigência de uma informação que lhe falta (e é necessária) para prosseguir seu trabalho. Ela nasce tanto de um impulso de ordem cognitiva, dentro de um dado contexto (problema a resolver, objetivo a atingir), quanto da constatação da insuficiência ou inadequação de conhecimentos que solucionem problemas ou cumpram objetivos, levando o usuário a buscar informações com o objetivo de modificar seu estado. A quantidade de informação que um usuário absorve não é em função do número de páginas lidas, mas de processos mentais de integração dos novos dados e informações a uma estrutura pessoal de conhecimento (LE COADIC, 1998; WILSON, 2000).

As necessidades nascem, também, dos papéis dos indivíduos na vida social, sendo que o mais relevante deles é o papel exercido no trabalho, representando um conjunto de atividades, responsabilidades do indivíduo na busca de seu sustento e/ou outros propósitos. Obter resultados em uma tarefa particular, planejar e tomar decisão são atividades geradoras de necessidades cognitivas. A natureza do ambiente combinada com a estrutura da personalidade individual cria as necessidades afetivas. Os ambientes sociais e organizacionais afetam a motivação individual, os usos da informação e seus fluxos, tornando importante o entendimento de como o modelo da organização afeta o comportamento individual de busca de informação, ou seja, a estrutura, a tecnologia, as tarefas e as pessoas. São questões centrais nos estudos de NI: por que o usuário decide buscar informação; qual propósito ele acredita servir; e que uso é feito com a informação recebida. As estruturas mentais preexistentes, nas quais uma informação toma forma, estão ligadas ao mundo social e organizacional em que se insere o usuário

e que fornecem condições para a construção de significados (LE COADIC, 1998; WILSON, 1981, 2000 e 2002).

Processos de busca e uso da informação são construídos cognitivamente e, também, de forma situacional e dinâmica. O uso da informação depende de como o indivíduo avalia a relevância cognitiva e emocional da informação recebida. E também está condicionado a atributos objetivos capazes de determinar a pertinência da informação a uma determinada situação problemática. As NI estão determinadas: 1) pela percepção de lacunas no conhecimento e na capacidade de dar sentido a problemas ou tarefas; 2) por fatores emocionais inerentes à incerteza, nível de *stress*, e dificuldade existente ao perceber essas lacunas; e 3) por fatores situacionais encontrados em contextos e experiências específicos (como clareza e consenso quanto aos objetivos, restrição de recursos, magnitude de riscos, formas de controle, normas profissionais e sociais, tempo etc.) (CHOO, 1999 e 2003).

Uma representação do modelo teórico-conceitual de análise das NI pode ser visto na Figura 2. O desenvolvimento das NI é considerado em três dimensões, estando também representados os fatores que interferem no processo de percepção dessas NI (fatores intervinientes, mecanismos de ativação). O construto reúne elementos dos modelos desenvolvidos por Choo (2006) e Wilson (2000a).

### **Competência informacional**

A abordagem da competência, no nível individual, provém da busca de alternativas para programas de educação e gestão das relações de trabalho nas novas condições socioeconômicas da Sociedade

da Informação. Duas correntes tratam do assunto: 1) a gestão de RH, que preconiza o uso da competência para integrar a gestão de pessoas a partir do conceito de competência nos seus processos; 2) a sociologia da educação e do trabalho, que trata dos aspectos psicossociais da utilização da competência em programas educacionais e níveis de qualificação da mão-de-obra e de emprego (GUIMARÃES, 2000). A corrente de gestão de RH faz parte de uma primeira

***“O uso da informação depende de como o indivíduo avalia a relevância cognitiva e emocional da informação recebida.”***

geração que tomou o ser humano como “recurso” a ser permanentemente desenvolvido e atualizado.

A corrente da sociologia da educação e do trabalho usa a “lógica da competência”. Isso significa uma mudança radical em relação ao modelo do posto de trabalho vigente na sociedade industrial. A competência refere-se a recursos possuídos e/ou adquiridos e colocados em ação em uma

situação prática. Seria a iniciativa, sob a condição de autonomia, pressupondo a mobilização dos recursos internos pessoais (adquiridos e desenvolvidos pelos indivíduos em dada situação) e dos coletivos (trazidos e colocados à disposição pelas organizações). Saber mobilizar e combinar recursos, ter capacidade de integrar saberes diversos e heterogêneos para realizar atividades é demonstrar competência. A lógica de integração do saber, do saber fazer, dos comportamentos se estabelece em função das exigências da situação de trabalho. A competência profissional reside *na própria mobilização dos recursos* e não neles mesmos. A passagem do saber à ação é uma reconstrução: um processo de agregação de valor (ZARIFIAN, 2001 e 2003; LE BOTERF, 2003).

No nível organizacional, a abordagem teve como objetivo melhorias de desempenho organizacional por meio do desenvolvimento de competências que conferissem diferenciação e competitividade às empresas. As competências organizacionais são constituídas a partir da combinação de recursos e de múltiplas competências individuais, de tal forma que o resultado total é maior do que a soma das competências individuais. Ao definir sua estratégia competitiva, a empresa identifica as competências essenciais do negócio e as competências necessárias a cada função. As competências essenciais são desenvolvidas em processos de aprender-ao-fazer, em contextos específicos à empresa ou de colaboração entre empresas. São características da competência essencial: ser específica, única, difícil de imitar, e trazer grande contribuição ao valor percebido pelo cliente. Devido a essas qualidades distintas elas podem proporcionar vantagens competitivas à organização (FLEURY e FLEURY, 2001; GRANT, 1996; PRAHALAD e HAMEL, 1990).

A *Competência Informacional* (CI) é um conjunto de competências colocado em ação ao trabalhar com a informação, podendo ser expressa pela *expertise* em lidar com o ciclo e as tecnologias da informação e com os contextos informacionais. Essa competência, mobilizada em situações de trabalho, pode ser vista como um dos requisitos do perfil profissional necessário ao trabalho informacional presente em qualquer atividade, pois perpassa processos de negócio, gerenciais e técnicos diversos, e diferentes partes de uma mesma organização ou atividade. Ela pode ser comparada a competências de fundo, que são adquiridas em situação educativa e formalizadas em conquistas cognitivas e comportamentais necessárias para enfrentar as categorias de situações-problema onde o trabalho com a informação tem papel primordial, mesmo que não apareça no resultado final da atividade. (MIRANDA, 2004, 2007).

As competências informacionais têm sido abordadas no tema *Information Literacy*, que trata da educação para a informação. Esse tema de estudo tem gerado diversas pesquisas, mas ainda não há clareza conceitual sobre o termo *literacy*, que envolve sérias questões de polissemia. Na Europa utiliza-se mais frequentemente o conceito ligado à educação e à alfabetização. No Brasil aparece ainda o conceito de letramento, ou seja, o tema está ligado à pessoa, enquanto letrada, educada, alfabetizada em informação, dentro da Sociedade da Informação (VIRKUS, 2003; MARCIAL, 2003; Dudziak, 2001). Pesquisas em *Information Literacy* tratam das competências informacionais como parte importante de suas preocupações. No entanto, a educação para informação é um tema maior, que se relaciona ao papel educativo que podem exercer os profissionais de

informação<sup>2</sup>, dado que suas competências específicas são basicamente informacionais.

Uma representação do modelo de análise das CI está na Figura 2. O construto foi elaborado a partir dos referenciais teóricos de Zarifian (2004) e Le Boterf (2003), considerando as três dimensões de desenvolvimento das competências.

### **A ligação entre as necessidades de informação e as competências informacionais**

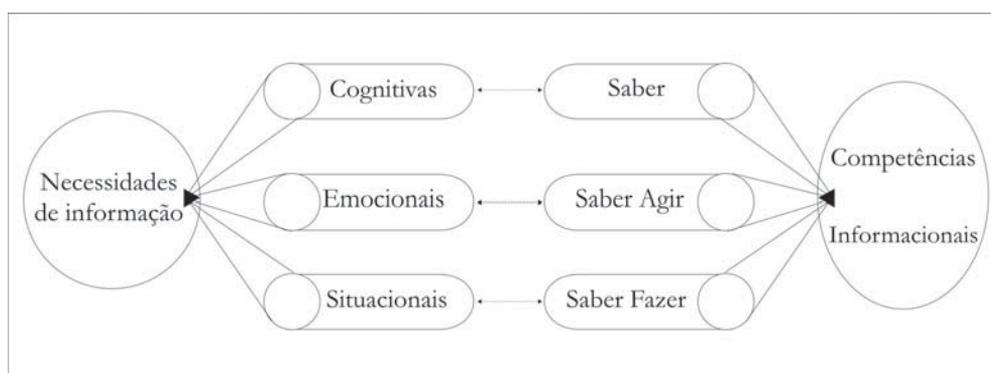
No plano das definições teóricas, as NI e as CI partilham dimensões constitutivas: tanto as NI quanto as competências podem ser entendidas em três dimensões: cognitivas, emocionais e situacionais. O saber acumulado está ligado às condições cognitivas, considerando que a estrutura prévia de conhecimentos dos indivíduos é primordial para a evolução do saber. A ligação entre o saber fazer e as condições situacionais existe na medida em que as situações de trabalho estabelecem as condições de desenvolvimento da busca e o uso da informação e sua influência na construção de competências (habilidades). O saber agir e as condições emocionais

estão ligados porque o ambiente engendra os elementos que influenciam o modo de agir dos profissionais em questão e a formação de suas competências (atitudes – “memória emocional” conectada à escolha dos caminhos tomados). A correspondência sugerida entre as dimensões das NI e das CI está representada na Figura 1.

Considera-se que as soluções visualizadas para atender uma NI provavelmente correspondem a CIs desenvolvidas para lidar com os problemas já solucionados, com as anomalias/insuficiências de conhecimento diante de situações já vivenciadas, e/ou com os vazios de sentido diante de modificações ocorridas no ambiente, conforme está representado na Figura 2.

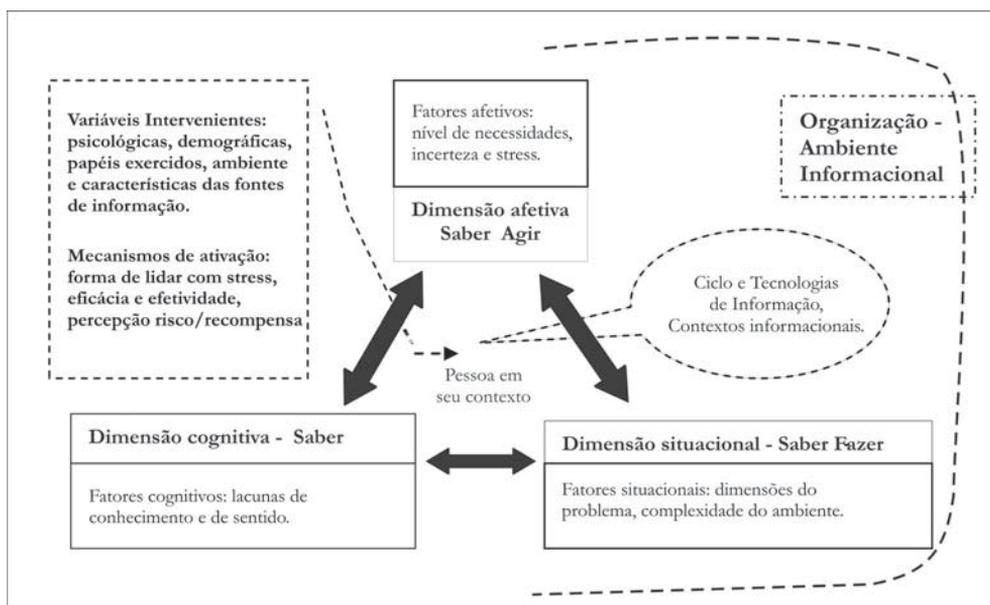
### **Referencial metodológico e técnicas usadas**

A base ontológico-epistemológica considerada compatível com os construtos teóricos formulados para a pesquisa envolvia uma elaboração teórica constante, ao longo de todo o processo de pesquisa. Dadas a lacuna teórica no tema estudado e a complexidade do ambiente de pesquisa,



Fonte: Miranda, 2007

**Figura 1: Relacionamento entre as dimensões das NI e das competências.**



Fonte: Miranda, 2007

**Figura 2: As dimensões e elementos das NI e das CI.**

a abordagem metodológica deveria proporcionar um relacionamento entre os momentos teórico e prático da pesquisa de maneira a obter uma compreensão paulatina sobre como poderiam surgir e serem identificadas as NI e como poderiam ser desenvolvidas as competências relacionadas a elas.

González Rey (2005) propôs uma abordagem subjetivo-interpretativa, cujas unidades constitutivas essenciais são os “sentidos subjetivos” que expressam a diversidade de aspectos objetivos da vida social. A isso o autor associou uma epistemologia qualitativa que se apóia em um conjunto de princípios gerais de construção do conhecimento, dos quais podem ser ressaltados: o caráter construtivo-interpretativo e interativo do conhecimento e o papel do singular. O objetivo central de uma pesquisa seria, para o autor, construir “modelos teóricos compreensivos”

e com valor explicativo sobre sistemas complexos. Considerados à maneira de González Rey, os construtos teóricos formulados para o presente estudo forneceriam um guia para a coleta de dados e interpretação das informações geradas. Durante todo o processo de pesquisa seriam geradas informações e formuladas idéias constantemente durante a fase empírica da pesquisa, até que se pudesse obter um construto final que oferecesse um entendimento mais completo no confronto com a realidade.

Foi realizado um estudo de caso cujo objetivo era estudar as NI e as competências da atividade de SIIF no Brasil. Essa atividade é exercida em diferentes países por instituições reguladoras, normalmente governamentais, sendo que cada país adota um determinado formato de funcionamento, dependendo do desenvolvimento histórico do sistema financeiro e da própria

atividade no país. No Brasil, cuida-se do acompanhamento global e consolidado do sistema financeiro, por meio do monitoramento de risco das IF. O objeto de estudo da pesquisa foi a atividade de SIIF no Brasil, sendo seus profissionais os sujeitos da pesquisa. A população considerada era composta do grupo decisório da atividade organizacional – oito pessoas – mais 47 profissionais ligados especificamente às tarefas da supervisão indireta.

A coleta de dados foi realizada de acordo com procedimentos específicos referentes aos temas envolvidos: o mapeamento de NI seguiu as proposições de Le Coadic (1998); e o mapeamento das CI seguiu os procedimentos de Zarifian (2003). O formato metodológico usado foi uma composição de técnicas que possibilitou aprofundamento paulatino da compreensão sobre a visão de mundo deste grupo de usuários de informação e suas competências em quatro fases sucessivas, culminando em uma construção teórica final:

1) na primeira fase da pesquisa foi usada a técnica da pesquisa documental com o objetivo de definir a atividade a ser estudada; caracterizar a instituição responsável pela atividade e a unidade organizacional que executava as tarefas; e definir a população e os sujeitos de pesquisa;

2) na segunda fase foi usada a técnica da entrevista. Foram consultadas as pessoas em cargo de decisão, cuja percepção permitiria obter informações sobre a organização, a estratégia e os fatores essenciais que influíam no seu funcionamento, para identificar os Fatores Críticos de Sucesso (FCS)<sup>3</sup> da atividade de SIIF;

3) na terceira fase foi usada a técnica da observação participante para mapear os processos; as tarefas; os problemas e situações-problema; os documentos e informações mais utilizados; os produtos

e serviços de informação existentes; as TI utilizadas no ambiente; os fatores que impulsionavam as pessoas a buscar informação; os conhecimentos, as habilidades e atitudes dos profissionais em suas tarefas diárias. A influência da estrutura organizacional e da hierarquia funcional também foi observada no trabalho diário dos profissionais;

4) na última fase, para avaliação das informações obtidas com as técnicas

***“O saber acumulado está ligado às condições cognitivas, considerando que a estrutura prévia de conhecimentos dos indivíduos é primordial para a evolução do saber.”***

precedentes e triangulação final dos dados, foi usada a técnica da discussão em grupo (grupo focal). Isso possibilitou cotejar todos os dados e as informações geradas e confirmar as análises da pesquisadora *vis-a-vis* ao ponto de vista dos próprios profissionais.

As técnicas de registro da coleta de dados foram o caderno de notas e o

gravador. Os instrumentos de coleta de dados foram roteiros de questões preparados em cada fase da pesquisa, além do completamento de frases. A técnica escolhida para analisar as entrevistas e as anotações de campo foi a análise de conteúdo, na forma da análise categoria temática, conforme Franco (2005) e Valentim (2004). Com relação ao instrumento de completamento de frases foi utilizada a técnica de análise de discurso, seguindo a sugestão de Almeida (2005).

Procurou-se com o estudo compreender a SIIF como atividade informacional, cujas necessidades específicas requeriam o desenvolvimento de competências apropriadas no tocante ao trabalho com a informação. O mapeamento das NI e das competências ligadas à informação levou em conta suas dimensões constitutivas, identificando-as nas fases do ciclo da informação, e no uso das TI e dos contextos informacionais.

### **Resultados, análise e discussão das informações geradas**

As NI foram relacionadas a um conjunto de fontes e canais de informação mais utilizados, ciclos e fluxos detectados no ambiente, gerando informações para o entendimento das dimensões cognitivas, sociais e situacionais envolvidas na busca e no uso da informação no ambiente pesquisado. Foram estabelecidos os perfis da atividade e dos profissionais estudados. Obteve-se uma lista de competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – detectadas nas situações práticas diárias do trabalho com a informação, de forma a suprir as NI existentes.

A atividade se relaciona à coleta, tratamento e divulgação de informações agregadas sobre o sistema financeiro

brasileiro. A estratégia utilizada é monitorar os vários tipos de risco por meio de processos de trabalho específicos com grupos de profissionais específicos, da forma mais automatizada possível. Cada tipo de risco é detalhado e especificado para diminuir a complexidade dos problemas e aumentar a segurança e extensão do processo de monitoramento. Utiliza-se a TI em larga escala, possibilitando aos analistas se preocupar somente com análise dos sinais de problemas de acordo com os tipos de risco verificados por uma ferramenta de trabalho. A automatização de processos transferiu informações e conhecimentos básicos da “tecnologia de supervisão” para uma ferramenta de trabalho, desonerando o supervisor das fases de coleta, seleção, tratamento e armazenamento das informações e conhecimentos básicos de cada processo. Somente fatores situacionais específicos que influem em determinados problemas detectados são examinados, o que reduz a quantidade de tarefas e a quantidade de informações utilizadas.

Os produtos principais da atividade são relatórios de análise das informações coletadas e comunicados e/ou informação direta aos decisores. A maioria dos produtos e serviços é de consumo e de divulgação internos à organização. Os clientes da supervisão indireta são a supervisão direta, que pode se valer de relatórios com análises prévias antes de se dirigir a uma instituição para fiscalizá-la; a diretoria, que se apóia em informações consolidadas e tempestivas para tomar decisões; outras unidades organizacionais interessadas nos serviços informacionais disponíveis; e o público externo interessado em informações agregadas sobre o sistema financeiro. As ferramentas de trabalho utilizadas na atividade são sistemas de informação

desenhados para responder aos formatos de coleta e de análise de dados necessários ao supervisor indireto, bem como a metodologias, critérios e indicadores construídos especificamente para o monitoramento que realizam. Os FCS identificados da atividade estudada estão relacionados na Tabela 1.

indireta depende da capacidade de sinergia, cooperação e comunicação constante com outras áreas da organização e seus fornecedores de informação. As NI estão ligadas, principalmente, aos fatores situacionais que a atividade inflige. Os recursos informacionais provenientes de fontes externas carecem de verificação

**Tabela 1: Os fatores críticos de sucesso da SIIF**

Capacidade de Agregação, Integração e Comparação.
Capacidade de Monitoramento Permanente e Concomitante do Sistema Financeiro como um todo.
Capacidade de Otimização e Racionalização.
Possuir Sinergia e Capacidade de Comunicação com outras áreas da organização.
Possuir Base Legal e Regulamentar para a ação.
Possuir Capacidade de Retenção de Pessoal.
Possuir/Fornecer Informação com Qualidade e Tempestividade.
Ter fontes de informação autônomas, integradas, acessíveis / disponíveis por níveis de sigilo.
Possuir uma Base Tecnológica adequada.
Possuir Produtos e Serviços que tenham Visibilidade.
Possuir Qualificação, Perfil e Treinamento adequados.
Possuir Motivação.
Capacidade de Criar e Inovar.
Capacidade de Comunicação e Cooperação.

Fonte: Miranda (2007)

Os recursos críticos apontados como necessários para que a atividade cumpra seus objetivos envolvem a capacidade de gerar informações agregadas, integradas e comparativas e realizar o monitoramento constante e concomitante das IF. Isso é alcançado otimizando recursos tecnológicos e de pessoal e racionalizando processos de trabalho, dada a escassez desses dois tipos de recursos, principalmente dos adequados para a atividade. O bom funcionamento da supervisão

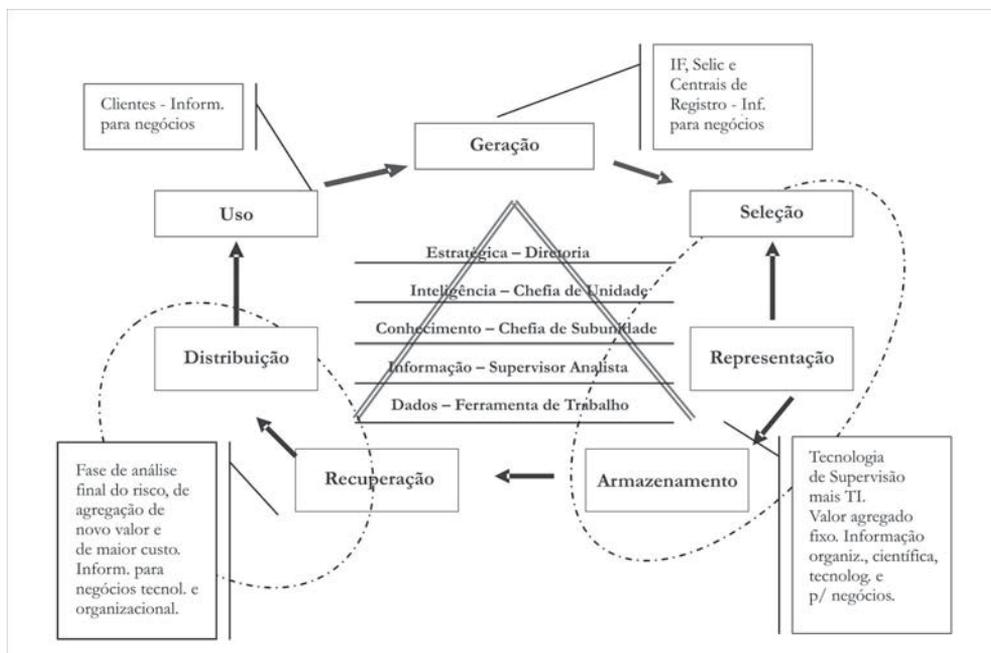
quanto à veracidade e confiabilidade. É essencial uma base tecnológica adequada para trabalhar com grandes volumes de informação, diversificada tanto em formatos e tecnologias quanto em conteúdos. As NI dos supervisores indiretos estão ligadas à posse de uma base tecnológica que possibilite trabalhar com a informação necessária, no formato e qualidade necessários. Sem a TI adequada seria inviável realizar a supervisão indireta de maneira satisfatória. Dado o perfil da

atividade e o uso intenso da informação e da TI, o perfil profissional tem uma especificidade expressa por algumas qualidades consideradas críticas: inovação, criatividade, comunicação, cooperação, motivação. As NI são marcadas pela diversidade das informações necessárias para realizar as tarefas e pelo uso dos sistemas de informação em cada processo de trabalho.

A elaboração de ferramentas de trabalho objetiva incluir as “regras de negócio” em programas de computador e automatizar tarefas. A automatização do ciclo da informação oferece rapidez, maior segurança e desonera o supervisor indireto dos processos informacionais mecânicos, concentrando-o na análise do risco propriamente dito, e direcionando-o para

a pesquisa minuciosa dos problemas detectados. O conhecimento sobre as ferramentas, as metodologias, indicadores e critérios incluídos nas ferramentas continua necessário ao analista, pois conhecer os instrumentos de trabalho, suas possibilidades e limites também faz parte do perfil. Os processos de trabalho foram analisados com relação ao ciclo e à tecnologia da informação e aos contextos informacionais. Sua representação esquemática está na Figura 3.

As NI para a SIIF estão estreitamente ligadas aos seus processos de trabalho, principalmente ao nível de uso da TI nesses processos. Quanto menos automatizado o processo, maior a quantidade e diversidade de informações necessárias para analisar os riscos. O uso da TI e a automatização dos



Fonte: Miranda, 2007

**Figura 3: Ciclo, contextos e Tecnologia da Informação nos processos de trabalho da SIIF no Brasil.**

processos facilitaram, melhoraram o desempenho e a segurança das análises, reduzindo a quantidade de informações necessárias. No entanto, isso tornou a análise final mais profunda e minuciosa, envolvendo um perfil profissional mais específico para realizá-la.

### **As competências informacionais nos processos de trabalho.**

A Tabela 2 apresenta as competências por processo de trabalho, descritas como comportamentos esperados na prática do trabalho.

verificam a consistência entre a contabilidade das IF e as outras fontes de dados, e a situação de cada IF com relação ao risco. Os outros dois processos de trabalho (4 e 5) fazem o monitoramento constante das operações de todas as IF, traçando cenários e curvas de *stress*. Os processos utilizam informações das IF e de fontes alternativas, buscando verificar a consistência das informações fornecidas ao órgão supervisor. Esse desenho permite traçar cenários específicos de comportamento baseando-se em parâmetros de mercado.

**Tabela 2 – As competências que podem atender às NI dos supervisores indiretos**

<b>Processo de Trabalho</b>	<b>Problemas que ocasionavam NI em cada processo de trabalho</b>	<b>Descrição da competência que poderia atender essas NI</b>
<b>Processo de trabalho 1</b>	Qual a significância e relevância de uma dada variação patrimonial (identificada pela ferramenta de trabalho) para o funcionamento normal de uma dada IF?	Faz análise da situação econômico-financeira da IF para detectar variações significativas e relevantes na evolução dos seus ativos e passivos.
<b>Processo de trabalho 2</b>	Qual a coerência existente entre a contabilidade de uma IF e os registros de suas operações no mercado?	Faz análise da consistência entre os ativos e passivos das IF e o registro de suas operações no mercado.
<b>Processo de trabalho 3</b>	Qual o risco associado a uma variação dos ativos líquidos e/ou à necessidade estimada de liquidez de uma IF (apontada pela ferramenta de trabalho), por si mesma e enquanto tendência futura?	Faz avaliação da situação de liquidez de uma IF para apontar irregularidades e tendências futuras.
<b>Processo de trabalho 4</b>	Por que uma dada operação realizada por uma IF (identificada pela ferramenta de trabalho) não foi efetivada obedecendo aos parâmetros de negociação do mercado?	Faz análise das operações atípicas do mercado de Títulos Públicos Federais para apontar irregularidades e tendências futuras.
<b>Processo de trabalho 5</b>	Qual a situação de uma dada IF com relação ao risco no seu mercado?	Atribui notas quantitativas que classificam uma IF com relação aos riscos em seu mercado.

Fonte: Miranda, 2007.

A análise das variações significativas e relevantes dos ativos e passivos das IF (processo 1) integra informações contábeis e econômico-financeiras para monitorar sistemática e continuamente o comportamento patrimonial das IF. Essa análise é complementada pelos processos 2 e 3, que

A competência essencial da atividade foi descrita como a capacidade de usar informações agregadas e integradas para realizar monitoramento constante e concomitante do sistema financeiro. Integrar grande quantidade e diversidade de informações e monitorar constantemente o sistema

financeiro como um todo constantemente é o que diferencia a atividade de supervisão indireta da supervisão direta, que é uma atividade similar e complementar e que monitora as IF individualizada e profundamente, de forma pontual no tempo. Juntos, os processos de trabalho cumprem o objetivo da atividade, expressando a competência essencial na prática.

A análise das dimensões da competência foi feita a partir dos processos de trabalho e com base nos parâmetros informacionais. Na dimensão saber, relacionada ao trabalho com o ciclo da informação, algumas tarefas automatizadas permitiram aos supervisores concentrar seu conhecimento na sua tarefa principal: monitorar o risco. Como o ciclo está em grande parte automatizado, o saber relativo às fontes de informação pode ser concentrado em fontes complementares. O conjunto de conhecimentos que compõe a “tecnologia de supervisão” requer um treinamento específico que inclui aprender a usar as ferramentas de TI. Quanto à utilização dos contextos informacionais, o que influi é o conhecimento prévio sobre sua existência ou suas possibilidades. A experiência na atividade provê conhecimento de um número maior e mais diversificado de fontes e tipos de informação utilizáveis para solucionar problemas. Quanto à TI, sua utilização intensa e a especificidade dos sistemas desenvolvidos requer conhecer as ferramentas e metodologias, indicadores/critérios utilizados na atividade, e incluídos nos sistemas ou relativos à análise final.

Na dimensão situacional, relativa ao ciclo da informação, é importante que o supervisor indireto tenha habilidade para utilizar as funcionalidades incluídas nas ferramentas de trabalho, avaliando a efetividade de seu resultado. Essas habilidades só podem ser adquiridas com a experiência no uso das ferramentas,

metodologias, indicadores e critérios, de forma que o saber-fazer faça parte da vida diária. O supervisor deve entender a informação como matéria-prima, sabendo lidar com ela no tocante a suportes, formatos, conteúdos, tipos, fontes, tecnologias. Quanto à utilização dos contextos informacionais, o saber fazer está ligado aos mecanismos ativadores e às variáveis intervenientes, que dirigem a utilização para determinados contextos. Os tipos de informação utilizados para resolver problemas atendem a requisitos situacionais referentes a cada processo de trabalho: tipo de análise, tipo e tamanho da IF, tipo de produto de informação a ser oferecido. Quanto à utilização da TI, a habilidade do supervisor é adquirida de acordo com o processo de trabalho no qual está inserido. Cada processo de trabalho compreende ferramentas, metodologias, critérios e indicadores específicos que indicam as NI do processo.

Na dimensão afetiva, o trabalho com o ciclo da informação está ligado às preferências dos supervisores e ao nível de desenvolvimento do processo de trabalho no qual está inserido. A preferência geral é pela informação em meio eletrônico. Se o processo não está suficientemente desenvolvido e/ou automatizado as preferências se prendem aos meios e à escolha de metodologias, incluindo fontes de informação impressas – não disponíveis no sistema – e pessoas, o que pode reduzir o uso de certos tipos de informação. Quanto mais automatizado o processo mais diversificadas podem ser as opções do supervisor. A experiência de trabalho, a consciência da importância e do alcance desse trabalho, bem como o ambiente de cooperação e a amizade do grupo também influem em suas atitudes. A utilização de contextos informacionais diferentes

faz parte da prática diária na medida do conhecimento prévio sobre eles e da necessidade de diferentes contextos para solucionar problemas específicos. Cada processo de trabalho demanda o uso de determinadas informações, que podem ser ou não consideradas de acordo com preferências e experiência profissional. Quanto à utilização da TI, espera-se que o supervisor indireto se adapte ao uso intensivo da tecnologia, pois a atividade de supervisão indireta está intrinsecamente ligada a ela.

As competências ligadas especificamente ao processo informacional estão descritas na Tabela 3. A observação dos processos de trabalho permitiu avaliar o uso das competências informacionais na prática de trabalho, já que estas são importantes no que diz respeito ao êxito das tarefas diárias. A consciência do uso da informação como matéria-prima de trabalho e da importância da organização

adequada e eficiente desta para a eficiência e eficácia dos processos de trabalho é básica para o perfil do supervisor indireto. A consciência de que uso da TI é imprescindível para a efetividade das tarefas na escala requerida pelo sistema financeiro brasileiro também é um aspecto fundamental desse perfil.

## Conclusões

A análise dos FCS e a observação dos processos de trabalho da atividade de SIIF confirmaram a premissa de que ela era intensiva em informações, ou seja, tem seus processos de trabalho baseados na coleta, processamento, distribuição e uso da informação e nas tecnologias da informação. Isso sublinhou a importância do uso de parâmetros informacionais, como os usados nos modelos de análise das NI e CI para análise e distinção de características dos perfis da atividade e de seus

**Tabela 3: As competências informacionais dos supervisores indiretos e suas dimensões.**

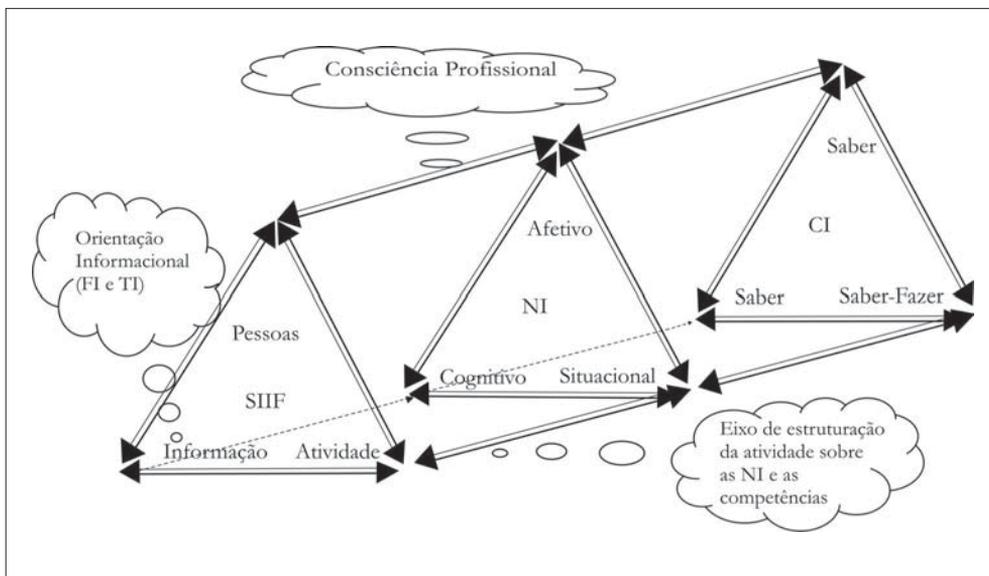
Comportamentos	Conhecimentos	Habilidades	Atitudes
Reconhecem a informação que utilizam como matéria-prima para o seu trabalho e a analisam de acordo com tecnologia própria.	Conhecem os contextos informacionais e suas peculiaridades, e as possibilidades de aplicação das TI disponíveis.	Desenvolvem a capacidade de análise da massa documental existente e de identificar novas NI.	Possuem disponibilidade para trabalhar com a informação no modelo extensivo de comunicação <sup>4</sup> .
Organizam a informação de acordo com os objetivos da tarefa que realizam e elaboram produtos de informação.	Conhecem a tecnologia de supervisão indireta e sua ligação com a tecnologia de informação.	Desenvolvem a habilidade de transformar a tecnologia da supervisão indireta com a ajuda da TI.	Possuem disposição para aprender e diversificar conhecimentos e fazer mediação entre a massa documental e suas possibilidades de uso.
Utilizam informações de diversos contextos para complementar a análise preliminar realizada pela ferramenta de trabalho.	Conhecem os sistemas de informação disponíveis e suas possibilidades.	Desenvolvem habilidade de reconhecer novas NI em novos contextos.	Possuem disposição para troca de informações e conhecimentos.
Utilizam a TI para ganhar efetividade e eficácia no seu trabalho diário.	Conhecem as possibilidades de uso da TI com relação à tecnologia de supervisão.	Desenvolvem habilidade de negociar espaços de uso da TI.	São inquisitivos e abertos às possibilidades de modificação e melhoria do nível tecnológico existente.

Fonte: Miranda, 2007.

profissionais. Uma ligação possível de ser estabelecida entre os temas reunidos pelos FCS da atividade de SIIF, as dimensões das NI dos profissionais de supervisão indireta e suas competências está expressa na Figura 4.

entre uma grande massa de dados e informações e o seu uso.

O tema Informação é marcado por aspectos cognitivos que dependem da informação disponível e da capacidade de lidar com a massa de documentos



Fonte: Miranda, 2007

**Fig. 4:** As NI, as competências e os FCS da atividade de SIIF.

O “eixo” situacional é o que tem poder estruturador, dadas as características da prática profissional que guiam a percepção das NIs dos supervisores e o desenvolvimento de seu saber fazer. O “eixo” cognitivo poderia ser considerado o eixo de orientação informacional, que contempla esforços de gestão de informação e da tecnologia de informação, dirigindo a construção do saber. O “eixo” afetivo poderia ter como foco a consciência profissional, que no caso do supervisor indireto poderia ter como referência o profissional de informação, considerando-se algumas das características similares como, por exemplo, o fator mediador

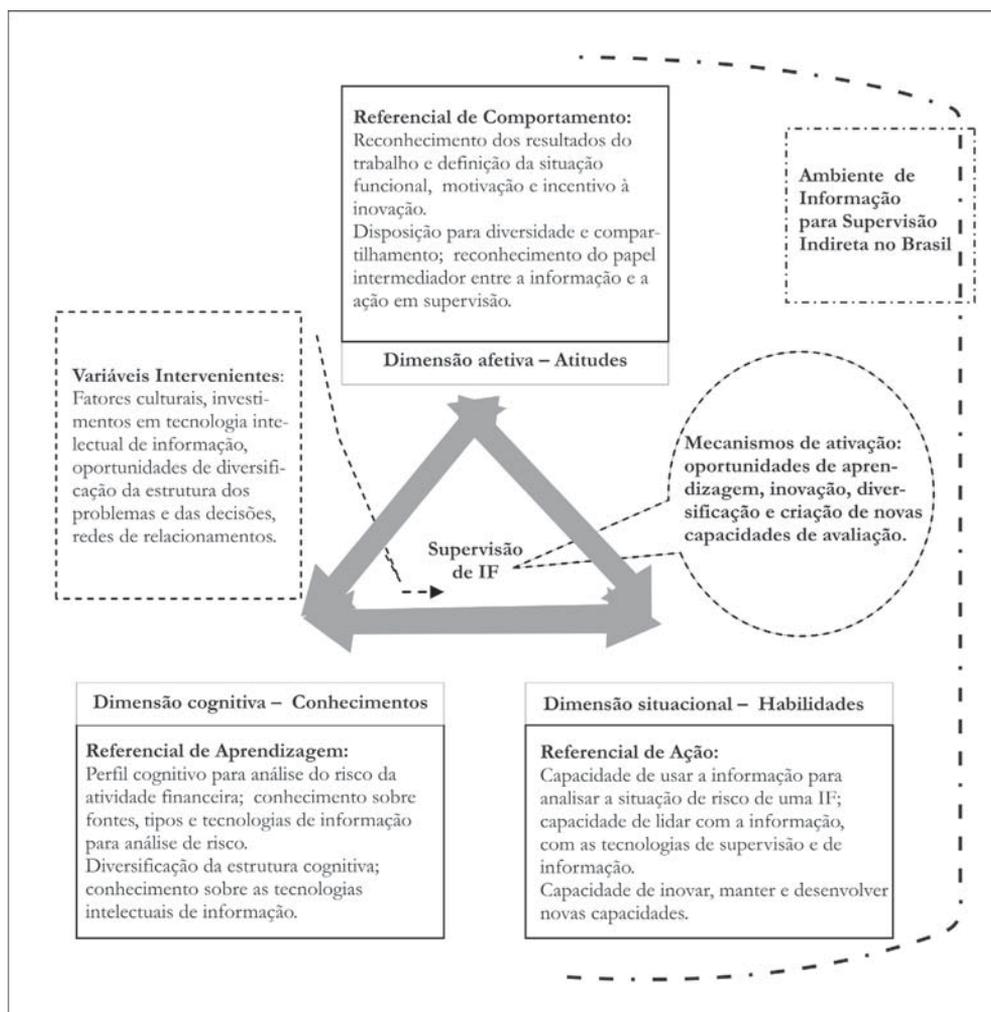
existente. O aspecto cognitivo ou o saber necessário às tarefas relaciona-se ao conhecimento dos aspectos informacionais da atividade, sugerindo o desenvolvimento de competências relacionadas ao uso da informação e das TIs. Os fatores situacionais da atividade estão ligados ao seu nível de desenvolvimento tecnológico. Este, por sua vez, está ligado às habilidades desenvolvidas pelos supervisores indiretos no trato com a informação e com as tecnologias que utilizavam. O tema Pessoas relaciona a dimensão afetiva ao saber agir de forma a definir uma “cultura informacional” que deveria integrar o perfil do profissional de supervisão

indireta. O desenvolvimento da competência informacional, associado à convivência com os grupos de pessoas com tarefas comuns, poderia depender da formação e proveniência de cada profissional ao se engajar na atividade.

Conforme Le Boterf (2006), o estudo de competências não deve limitar-se a seu mapeamento e sim oferecer algum referencial para o seu desenvolvimento.

A Figura 5 traz alguns referenciais formulados tanto para a percepção das necessidades dos supervisores quanto para o desenvolvimento de suas competências, especialmente as competências informacionais.

Os mecanismos de ativação estão dispostos em oportunidades de aprendizagem, inovação, diversificação e criação de novas capacidades de avaliação.



Fonte: Miranda, 2007

**Figura 5: Referenciais de NI e CI para a Supervisão Indireta de IF no Brasil.**

Conclui-se que as NI dos supervisores indiretos e as suas CI estão estreitamente ligadas às necessidades específicas de seus processos de trabalho: fatores situacionais – tarefas, rotinas e tecnologias. O “papel-trabalho”, como propôs Wilson (1981), define um conjunto de necessidades que, por

sua característica, só poderia ser atendido por meio de um perfil profissional específico, desenvolvido na própria atividade. Nesse perfil, a competência em lidar com a informação faz-se um item fundamental.

(Artigo recebido em 6 de agosto de 2007. Versão final em 30 de abril de 2008).

---

## Notas

\* A pesquisa foi financiada pelo Banco Central do Brasil e orientada pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Kira Tarapanoff. As opiniões expressas no texto são de inteira responsabilidade da autora, não significando posição oficial da instituição financiadora da pesquisa.

<sup>1</sup> O Ciclo da Informação identifica todas as fases do trabalho com a informação: coleta, armazenamento, distribuição, recuperação e uso. A Tecnologia da Informação pode ser definida como tecnologia que influi na arquitetura do conhecimento registrado (suporte, formato, conteúdo e tipo), e que, na “era da informação”, envolve computadores, telecomunicação e sistemas de *software* que ajudam a organização, transmissão, armazenamento e utilização de grandes volumes de dados, informações e conhecimentos a baixo custo e alta velocidade, viabilizando diversas aplicações. Os Contextos Informacionais são os contextos onde se realiza o ciclo informacional que, influenciando no fluxo da informação e em suas características, diferenciam os tipos de informação: informação tecnológica, para negócios, científica etc.

<sup>2</sup> Profissionais de informação fazem mediação entre criadores, provedores, usuários e as tecnologias da informação. Dentre os profissionais de informação, os que têm estado à frente do movimento *Information Literacy* são os bibliotecários.

<sup>3</sup> O método FCS procura identificar as características, condições ou variáveis que deverão ser devidamente monitoradas e gerenciadas, podendo ser usado como ferramenta para definir as necessidades de informação e as características essenciais de uma atividade ou organização. A técnica usada foi proposta por (Rockart, 1979): entrevistas conduzidas em duas ou três sessões separadas. Na primeira, os objetivos dos executivos são relatados e os FCS que os sustentam são discutidos. Uma segunda sessão é usada para rever as informações, após um tempo de amadurecimento. Pode ser necessária uma terceira sessão para obter o resultado final.

<sup>4</sup> O processo de comunicação extensiva é semelhante ao da leitura extensiva (de um hipertexto, por exemplo), que se efetiva sem regras predefinidas, sem um padrão fixo, sem fronteiras técnicas ou controle que o limite. O importante é uma finalidade a ser cumprida, um objetivo a ser alcançado e instituído (Simeão, 2003).

## Referências bibliográficas

- ALBAGLI, Sarita. Informação, Conhecimento e Desenvolvimento. Florianópolis: *Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação* (ENANCIB), 6º, 2005.
- ALMEIDA, Carlos C. Discurso do Sujeito Coletivo: reconstruindo a fala do “social”. In: VALENTIM, M. L. P. (org.) *Métodos Qualitativos de Pesquisa em Ciência da Informação*. São Paulo: Polis, 2005, p. 119-134.
- CHOO, Chun Wei. *The Knowing Organization*. New York: Oxford University Press, Inc., 2006.
- \_\_\_\_\_. *A Organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significados, construir conhecimento e tomar decisões*. Trad. Eliana Rocha, São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Closing the Cognitive Gaps: how people process information. *Financial Times*: London, Mar 22, 1999.
- \_\_\_\_\_. Human Information Seeking Behaviors. Helsinki: Politics & Internet Conference, 2<sup>nd</sup> International Congress on Electronic Media & Citizenship in Information Society, Keynote Presentation, Jan 1999a.
- DUDZIAK, Elisabeth A. *A Information Literacy e o papel educacional das bibliotecas*. São Paulo: Universidade de São Paulo-ECA-USP, Dissertação de Mestrado, 2001.
- FLEURY, A. e FLEURY, M.T.L. *Estratégias Empresariais e Formação de Competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.
- FRANCO, Maria Laura P.B. *Análise de Conteúdo*. 2ª ed. Brasília: Livro Editora, 2005.
- GONZÁLEZ REY, Fernando L. *Pesquisa Qualitativa e Subjetividade*. Trad.: Marcel A.F. Silva, São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- GRANT, Robert M. The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: implications for strategy formulation. *California Management Review*, v. 33, nº 3, p. 114-135, Spring 1991.
- GUIMARÃES, T. de A. A Nova Administração Pública a Abordagem da Competência. Rio de Janeiro: *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 34, nº 3, p. 124-40, mai-jun 2000.
- Le BOTERF, Guy. *Desenvolvendo a Competência dos Profissionais*. Trad.: Patrícia Chittoni R. Reuillard, 3ª ed. revista e ampliada. Porto Alegre: Artmed, 2003.
- Le COADIC, Yves F. *Le Besoin D’Information*. Paris: ADBS Editions, 1998.
- MARCIAL, Noel A. Normas de competência em información. *BiD: textos universitaris de Biblioteconomia i Documentació*, nº 11, dec 2003. Disponível em: <[http://www2.ub.es/bid/consulta\\_articulos.php?url=http://www.ub.es/bid/11angul1.htm#1&issn=1575-5886&numero=11](http://www2.ub.es/bid/consulta_articulos.php?url=http://www.ub.es/bid/11angul1.htm#1&issn=1575-5886&numero=11)>. Acesso em: 11.04.2005.
- MIRANDA, Silvânia V. Identificação de Necessidades de Informação e sua relação com Competências Informacionais: o caso da Supervisão Indireta de Instituições Financeiras no Brasil. Brasília: Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2007.
- MIRANDA, Silvânia V. Identificando Competências Informacionais. Brasília: *Ciência da Informação*, v. 33, nº 2, mai-ago 2004, p. 112-122.
- PRAHALAD, J.K. e HAMEL, G. The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, p. 79-91, may-jun 1990.

- ROCKART, John F. Chief Executives define their own data needs. *Harvard Business Review*, v. 57, n° 2, p. 81-93, mar-apr 1979.
- SIMEÃO, Elmira L. M. S. *Comunicação Extensiva e o Formato do Periódico Científico em Rede*. Brasília: Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2003.
- VALENTIM, Marta L.P. Análise de Conteúdo. IN: VALENTIM, M.L.P. (org.) *Métodos Qualitativos de Pesquisa em Ciência da Informação*. São Paulo: Polis, 2005, p. 119-134.
- VIRKUS, Sirje. Information literacy in Europe: a literature review. *Information Research*, v. 8, n° 4, jul 2003. Disponível em: <<http://informationr.net/ir/8-4/paper159.html>>. Acesso em: 21.03.2005.
- WILSON, T.D. Alfred Schutz, phenomenology and research methodology for information behaviour research. In: *ISIC4 – Fourth International Conference on Information Seeking in Context*, Universidade Lusíada, Lisbon, Portugal, Sep 11 to 13, 2002. Disponível em: <<http://informationr.net/tdw/publ/papers/schutz02.html>>, Acesso em: 28.12.2003.
- \_\_\_\_\_. Human Information Behavior. *Informing Science*, v. 3, n° 2, p. 49-55, 2000. Disponível em: <<http://inform.nu/Articles/Vol3/v3n2p49-56.pdf>>, Acesso em: 20.12.2004.
- \_\_\_\_\_. Recent trends in user studies research and qualitative methods. *Information Research*, v. 5, n° 3, march 2000a, Disponível em: <<http://www.informationR.net/ir/5-3/paper76.html>>. Acesso em: 05.05.2003.
- \_\_\_\_\_. On user studies and information needs. *Journal of Librarianship*, v. 37, n° 1, p. 3-15, 1981. Disponível em: <<http://informationr.net/tdw/publ/papers/1981infoneeds.html>>. Acesso em: 28.12.2003.
- ZARIFIAN, Philippe. *Le modèle de la compétence*. 2<sup>e</sup> édition actualisée. Paris: Éditions Liaisons, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Objetivo Competência: por uma nova lógica*. Trad. Maria Helena C.V Trylinski, São Paulo, Atlas, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O Modelo da Competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas*. Trad. Eric R. R. Heneault, São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

**Resumo – Resumen – Abstract****Necessidades de informação e competências informacionais no setor público: um estudo de caso***Silvânia Vieira de Miranda*

O texto apresenta parte do referencial teórico de pesquisa de doutorado, que buscou estabelecer relações teóricas e práticas entre as necessidades de informação de uma determinada atividade e as competências informacionais desenvolvidas para atendê-las. A premissa da pesquisa foi que a atividade estudada, a supervisão indireta de instituições financeiras, era intensiva em informação e poderia ser estudada como atividade informacional, a partir do uso de parâmetros informacionais. Os parâmetros utilizados nos modelos teóricos foram o ciclo e a tecnologia da informação e os contextos de comunicação da informação. A pesquisa empírica se iniciou com a identificação dos fatores críticos de sucesso da atividade, visando a posterior mapeamento das necessidades de informação e das competências dos profissionais supervisores. Os resultados obtidos e sua análise permitiram relacionar os fatores críticos de sucesso da atividade às necessidades de informação dos profissionais de supervisão indireta e às suas competências informacionais.

**Palavras-chave:** necessidades de informação, competências informacionais, fatores críticos de sucesso.

**Necesidades de información y competencias informacionales en el sector público: un estudio de caso***Silvânia Vieira de Miranda*

Este texto presenta parte de la base teórica de una investigación de doctorado, tratando de los temas: las necesidades de información y las capacidades. La investigación fue basada en la premisa que la actividad estudiada - supervisión indirecta de instituciones financieras - era intensiva en información y se podría estudiarla por medio de parámetros del trabajo con la información. Los parámetros elegidos para analizar necesidades de información y el desarrollo de capacidades eran: ciclo de la información; tecnología de información; y contextos de la comunicación de la información. La investigación comenzó con la identificación de los factores críticos del éxito de la actividad, intentando identificar las necesidades de información y las competencias del grupo profesional de la supervisión indirecta. Los resultados obtenidos y su análisis proporcionaron un acoplamiento entre los factores críticos del éxito de la actividad, las necesidades de información de los profesionales estudiados, y sus capacidades en información.

**Palabras Claves:** necesidades de información, capacidades en información, factores críticos del éxito.

**The need for information and informational competencies in the public sector: a case study***Silvânia Vieira de Miranda*

This text presents part of theoretical basis of a doctorate research, concerning to the subjects information needs and competencies. The research was based on the premise that the activity studied - Off-site supervision of financial institutions - was information intensive and could be studied by means of information work parameters. The chosen parameters to analyze information needs and the development of competencies were: information cycle; information technology, and contexts of information communication. The research started with the identification of critical success factors of the activity, seeking to map information needs and competencies of the Off-site supervision professional group. The results obtained and its analysis provided a link between critical success factors of the activity, information needs of the professionals studied, and their information competencies.

**Keywords:** information needs, information competencies, critical success factors.

RSP Revisitada

# A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa

*Texto publicado na RSP de jan/abr de 1995 (vol. 119, ano 46, n.1)*

*José Maria Jardim*

As reflexões sobre a transparência do Estado no Brasil encontram espaço particularmente nos anos oitenta, no bojo da conjuntura política referente aos projetos de democratização do país. No marco de tais reflexões, o *direito à informação* e o *direito à privacidade* face à ação do Estado passam a freqüentar assiduamente o discurso político. Tais análises não se expressam ainda em tentativas de formulação de políticas públicas na área de informação durante o mesmo período.

Como ente informativo, o Estado moderno configura-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para a sua atuação. Seu funcionamento relaciona-se diretamente com a sua própria ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto de tais ações seria, em última instância, o cidadão que, ao exercer o acesso à informação governamental, constitui-se como sujeito informativo. Isto é particularmente significativo ao se considerar as diferentes

formas de intervenção do Estado na vida social. Do ponto de vista do *direito à informação*, deveria o Estado comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade à qual, por sua vez, teria assegurado, por princípio, o livre acesso a tais informações.

O grau de democratização do Estado encontra, neste aspecto, um dos seus pressupostos balizadores: quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade. A visibilidade social do Estado representaria assim um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação *publicizada*.

### Transparência administrativa

A noção de *transparência administrativa* oferece diversas leituras. Tomada como um dos requisitos de controle da sociedade sobre o Estado, este termo encontra lugar em diversos discursos dos atores envolvidos na zona de tensão que decorre das relações entre Estado e sociedade. Espera-se, ao longo deste artigo, identificar alguns indicadores que caracterizam a transparência administrativa como manifestação do Estado e demanda social.

Embora alguns admitam que a administração pública deva atuar imparcialmente, verifica-se que a sua organização a torna facilmente permeável à interferência de atores sociais os mais diversos. Reside aí o problema da separação das esferas políticas e administrativas, considerando-se que o leque de questões sociais torna a administração pública moderna incompatível com a noção de neutralidade. A eficiência administrativa já não consistiria na aplicação rígida e imparcial das ordens por parte do burocrata, mas na sua

receptividade aos fins sociais e políticos do sistema. “Num regime pluralista isto implica uma maior flexibilidade da ação administrativa e uma mais larga disponibilidade da burocracia para a contratação e o compromisso com os diversos grupos sociais” (SOUZA, 1991, p. 20).

A participação social na formulação de políticas públicas constituiria, neste sentido, um processo inerente à transparência informacional do Estado. O chamado planejamento participativo com caráter de emancipação social regula e é regulado pelo acesso do cidadão à informação governamental. É o caso dos fluxos orçamentários públicos que, camuflados sob a capa *confidencial* ou *secreta*, constituem uma *caixa-preta* para a sociedade. Por outro lado, o fenômeno da *politização do social*, resultante de transformações tecnológicas, econômicas e sociais significa uma demarcação mais tênue entre Estado e sociedade em função da privatização da esfera pública e politização da esfera do privado. Conforme Bobbio (1990, p.74) o “Estado Social” é entendido “não só no sentido de Estado que permeou a sociedade mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade”. O Estado moderno responderá a essas mudanças com a criação de normas, regulamentos e contratos que levam ao crescimento da burocracia em uma escala à qual nem sempre corresponde o grau de sua transparência administrativa.

### As racionalidades

Tais questões entrecruzam-se com outras, sugeridas pelas discussões em torno da *racionalidade*.

A desvinculação entre a práxis e a concepção teórica clássica da razão fornecerá a base para a racionalidade

característica da sociedade capitalista: a razão formal ou funcional, que assegura para a organização burocrática, conforme Weber, a “calculabilidade precisa dos fatores técnicos” e a “completa previsibilidade de funcionamento”. Trata-se da razão que considera o homem mero calculador utilitário de conseqüências. Racionalidade formal que, conforme Marcuse, é anticrítica e anti-histórica, resultante de um projeto histórico de dominação.

- a falência desse tipo de racionalidade para informar a construção de uma realidade humana qualitativamente diferenciada;
- a impossibilidade de definição de um quadro substantivo de referência normativa da vida humana, formulado exclusivamente a partir da racionalidade formal.

A racionalidade formal estaria contraposta à racionalidade substantiva e à dialética. Estas duas expressões de racionalidade teriam como característica

***Um dos pressupostos do Estado moderno é a sua visibilidade social mediante a implementação de instrumentos gerenciais de controle das informações que produz é o seu acesso pelo cidadão. A gestão da informação configura-se como um conjunto de práticas caracterizadas pela racionalidade formal e o projeto histórico do Estado contemporâneo. No Brasil e demais países da América Latina, a opacidade informacional do Estado expressa uma situação em que este não dispõe de mecanismos de controle sobre seus estoques informacionais. Por outro lado e, em conseqüência, a sociedade não controla o Estado. O tema requer a construção de referenciais analíticos, além do confronto das diversas experiências históricas envolvendo as relações entre gestão da informação e a transparência administrativa.***

Mostrando-nos que Weber foi interpretado por Marcuse de forma relativamente equivocada, Habermas (1983) questiona a ditadura da racionalidade formal ao apontar a possibilidade de interação entre o agir racional com respeito a fins e o agir comunicativo, entre o imperativo do *trabalho* e o da *interação simbólica*.

Tanto Marcuse quanto Habermas indicam-nos três aspectos básicos sistematizados por Medeiros e Brandão (1990):

- o reconhecimento dos limites da racionalidade formal, dada a sua predominância no desenho moderno da sociedade;

comum a possibilidade de informar projetos de transformação qualitativa da realidade humana: o indivíduo, enquanto ator político, ancorado numa racionalidade múltipla e indeterminada delibera politicamente sobre a sua realidade.

### **Burocracia e informação**

Sob a perspectiva weberiana, a organização burocrática é caracterizada

“por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, por esferas de

competência claramente distintas, por uma elevada divisão de trabalho e uma precisa separação entre pessoa e cargo, no sentido de que os funcionários e os empregados não possuem, a título pessoal, os recursos administrativos, dos quais devem prestar contas, e não podem apoderar-se do cargo.” (WEBER, 1979, p. 247).

A burocracia constitui-se, assim, em um tipo de poder, confundindo-se com a própria organização, ou seja, “é um sistema racional em que a divisão do trabalho se dá racionalmente com vistas a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins” (ibid., p. 235). Reconhecendo a burocracia como uma função necessária em uma sociedade de massas, Weber (ibid.) questiona, porém, o seu domínio absoluto sobre a sociedade. Neste sentido, a ação da burocracia seria racional quando limitada à sua própria esfera, tornando-se irracional quando atinge outras esferas.

Ao definir a burocracia como a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de domínio legal, Weber ressalta ainda que as funções administrativas da organização burocrática são exercidas de modo continuado com base em documentos escritos.

A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (‘os arquivos’) preservados em sua forma original ou em esboço. O quadro de funcionários que ocupe um cargo ‘público’, juntamente com os seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma ‘repartição’ (WEBER, 1982, p. 230).

Efetivamente, algumas das características mais comuns na administração

pública como *função* e *organização* formalmente estabelecidas são a geração, o processamento técnico e a consulta a informações registradas em um suporte material, decorrentes de suas atividades. Neste sentido, os serviços de gerenciamento da informação arquivística representariam um aspecto institucionalizante da administração pública. Por outro lado, os documentos arquivísticos por esta produzidos constituiriam uma linguagem que lhe é própria e indispensável à sua sobrevivência e operações. Dois fenômenos sinalizam, segundo Ampudia Mello (1988, p. 12-13, tradução nossa), os processos informacionais arquivísticos dentro das administrações públicas:

“o primeiro pode denominar-se objetivação e consiste em que a informação institucional se assenta sempre sobre um suporte material...; ao segundo fenômeno pode chamar-se formalização e consiste em que dentro das instituições a informação circula através de canais previa e claramente estabelecidos, integrando redes que unem hierarquicamente a todas e cada uma das partes que as compõem. (...) tal informação objetivada são os documentos e arquivos que durante tantos séculos a Administração Pública tem se empenhado em produzir, assim como os canais formais de informação são os sistemas internos que esta criou para gerar, distribuir e conservar seus registros”.

A informação arquivística produzida pela administração pública cumpre teoricamente um ciclo que envolve a sua produção, processamento, uso e estocagem em dois contextos necessariamente interativos: primeiramente no *ambiente organizacional da*

*sua produção* e, em um segundo momento, no marco das *instituições arquivísticas* responsáveis pela normalização da gestão de documentos da administração pública, bem como pela preservação e acesso ao patrimônio documental arquivístico produzido pelo Estado.

No primeiro cenário, a informação arquivística encontra-se relacionada às solicitações do processo decisório governamental (*arquivos correntes*). À medida que esta informação torna-se menos utilizada ao longo do processo decisório, tende-se a eliminá-la ou a conservá-la temporariamente (*arquivos intermediários* gerenciados pela própria administração produtora ou pelas instituições arquivísticas). Para tal, consideram-se as possibilidades de uso eventual da informação pelo organismo produtor ou a sua condição de documento de valor permanente. À esta configuração chegariam, segundo a Unesco, 10% dos documentos produzidos (*arquivos permanentes*). Constituindo os arquivos permanentes, estes documentos têm sua guarda e acesso pelas instituições arquivísticas justificados pelo seu uso para a pesquisa científica ou como fator de testemunho das ações do Estado e garantia de direitos dos cidadãos.

As possibilidades de acesso à informação governamental pelo administrador público e pelo cidadão encontram-se, portanto, diretamente relacionadas com o conjunto de práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional.

### **A gestão da informação governamental**

A perspectiva de políticas arquivísticas contemplarem todo o ciclo da informação ganha contornos teóricos e desdobramentos

práticos com a concepção de *gestão de documentos*, particularmente nas administrações públicas dos Estados Unidos e Canadá após os anos 50.

De acordo com o Dicionário de Terminologia Arquivística do Conselho Nacional de Arquivos (1988, p. 104), “a gestão de documentos diz respeito a uma área da administração geral relacionada com a busca de economia e eficácia na sua produção, uso e destinação final”. Com a implementação da gestão de documentos, as instituições arquivísticas norte-americanas passam a assumir as características de organizações responsáveis não apenas pela guarda e acesso de documentos de valor permanente, mas por todo o ciclo vital da informação arquivística, incluindo as suas fases corrente e intermediária.

Paralelamente, a idéia de *era da informação* é ressaltada pela emergência de novas tecnologias da informação. Estas tecnologias, socialmente difundidas e crescentemente utilizadas nas administrações públicas, produzem novos paradigmas de organização, processo decisório, poder central e local e acesso à informação pelo cidadão.

Apesar dos benefícios gerados pela *gestão de documentos*, o governo dos Estados Unidos criou, na metade dos anos setenta, a Comissão Federal sobre Fluxo de Papéis em função dos problemas apresentados pelos departamentos e agências do governo. Como alternativa à situação diagnosticada, a Comissão sugeriu a adoção da *Gestão de Recursos Informativos (GRI)*, então definida como:

“o planejamento, gerenciamento, previsão orçamentária, organização, direcionamento, treinamento e controle associados com a informação governamental. O termo abrange

tanto a informação propriamente dita, quanto recursos relacionados, tais como pessoal, recursos financeiros e tecnologia” (CRONIN, 1990, p.45).

Emergem a partir dos anos 80 as práticas de G.R.I., trazendo implicações conceituais e operacionais para a gestão de documentos e a sua inserção nos sistemas de informação governamental. Pode-se afirmar, portanto, que a *gestão de documentos e a gestão de recursos informacionais* constituem campos do conhecimento e conjuntos de práticas operacionais – aqui designadas como *gestão da informação* – intrinsecamente relacionadas com a racionalidade formal e o projeto histórico do Estado contemporâneo. Como experiências históricas, encontram-se mais freqüentemente reconhecidas no âmbito do Estado democrático das chamadas sociedades pós-industriais.

### **Informação, segredo e transparência**

Weber ressalta “os meios especificamente modernos de comunicações como fundamentais para o Estado moderno” (ibid., p. 250), fornecendo, neste sentido, as bases para as análises posteriores sobre a informação no processo decisório no âmbito das burocracias. Esta perspectiva toca, inclusive, a discussão sobre o grau de transparência informacional do Estado ao afirmar que “toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções. O conceito de segredo oficial é invenção específica da burocracia e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto esta atitude” (ibid.; p.252).

Como observa Bobbio (ibid., p.87), o princípio da publicidade das ações de

quem detém um poder público encontra uma referência histórica em Kant quando este considera como “fórmula transcendental do direito público” o princípio segundo o qual “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas”.

Se na monarquia de direito divino a invisibilidade do poder real é uma exigência, no Estado moderno o segredo é, por princípio, legitimado apenas nos casos excepcionais, legalmente previstos. No entanto, assinala Almino (1986, p. 106) “por mais amplas e abertas que sejam ou venham a ser as discussões no interior do Estado e por mais que estas possam refletir o que ocorre na sociedade, uma certa desconfiança mútua, inerente ao processo decisório hierarquizado e à visão do Estado como concentrador do poder, faz com que erija uma barreira entre Estado e sociedade no plano da informação”.

O segredo impediria um *controle* mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder. “Cria-se uma realidade escondida e outra aparente. Tendo acesso apenas a esta última, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem respeito” (ibid.). Bobbio (1990, p. 97) aponta também para os limites da transparência ao afirmar que “a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventando sempre novos modos de se esconder, de ver sem ser visto”.

Um outro aspecto, portanto, que permeia tal discussão é o conceito de *controle*. Sob a perspectiva das teorias administrativas, produtos da racionalidade formal, a razão de ser do controle é

garantir a concretização de expectativas com respeito a acontecimentos futuros. Conforme Hampton apud Martins (1989, p. 83) “controlar significa obter informações sobre o desempenho e com elas realimentar os tomadores de decisões de forma que possam comparar os resultados reais com os planejados e decidir o que fazer com respeito às discrepâncias observadas”. Assim, o excesso de controle poderia significar perda de autonomia e comportamentos disfuncionais. Reconhecendo as conotações negativas que a idéia de controle envolve, Martins (1989, p.83) ressalta que democracia e controle não são termos antitéticos, sobretudo no que se refere aos mecanismos de controle do Estado sobre si mesmo e da sociedade sobre o Estado.

“Como afirmava Montesquieu, todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites. As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer esses limites e colocar à disposição do povo instrumentos adequados ao controle do poder político”.

Um dos instrumentos mais recentes de controle do Estado pela sociedade é o *direito à informação governamental*. O princípio do direito à informação governamental acha-se legalmente expresso em países como a Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca e Noruega (1970), França, Holanda e Espanha (1978), Austrália e Canadá (1982). No Brasil, o direito à informação governamental é garantido pela Constituição de 1988 e a Lei de Arquivos<sup>1</sup>. Ainda não regulamentados estes mecanismos legais, o cidadão esbarra, porém, em outros obstáculos. Esta situação

pode ser ilustrada com a pesquisa realizada por técnicos da Divisão de Pré-Arquivo do Arquivo Nacional em 1989, abrangendo 309 depósitos de documentos em 48 órgãos da administração federal direta nas cidades do Rio de Janeiro e em Brasília. Os resultados indicaram a existência de 106.405 metros lineares nestes órgãos, do período de 1754 a 1989, sendo 62.206 metros lineares no Rio de Janeiro e 44.109 em Brasília. Apenas 11% dos órgãos possibilitavam o acesso público às informações sob sua guarda. Atualmente o Arquivo Nacional armazena cerca de 26 quilômetros no Rio de Janeiro e 14 quilômetros em Brasília, dos quais grande parte ainda inacessíveis ao cidadão. Esta situação, detectada no plano federal e ainda persistente, tende a se reproduzir, em menor escala, nos planos estadual e municipal. Observa-se, portanto, que o ciclo da informação arquivística na administração pública brasileira encontra-se profundamente comprometido.

Nesse quadro, os estoques informacionais dos arquivos públicos tendem a ser considerados como parte de uma memória coletiva tomada como produto e não como processo. Esta memória arqueologizável é frequentemente identificada sob a noção de *patrimônio documental arquivístico*. Os arquivos públicos, via de regra, promovem a monumentalização<sup>2</sup> dos documentos que compõem seus acervos mediante ações que favorecem a recuperação e a divulgação de determinadas informações em detrimento de outras. É o caso, por exemplo, da elaboração de detalhados instrumentos de recuperação de informações sobre um pequeno segmento do acervo em detrimento de um controle intelectual mais global sobre o conjunto dos fundos documentais. Além disso, tais instrumentos

apresentam-se com frequência pouco amigáveis ao usuário da informação, seja este o pesquisador científico ou o cidadão comum na busca pela comprovação dos seus direitos.

Os acervos dos arquivos públicos sinalizam, portanto, um processo de constituição de um patrimônio documental que resulta e, em alguns casos, ressalta a *opacidade informacional* do Estado. Por outro lado, privilegiam a sua *transparência informacional* mediante escassos conjuntos documentais que, monumentalizados, são disponibilizados para o cidadão. E o fazem sob a perspectiva de exercitarem uma função pública tomada como neutra a partir de práticas informacionais que tendem a ser consideradas não menos neutras por um dos seus principais agentes: o profissional da informação<sup>3</sup>.

### Informação e Estado na América Latina

Na América Latina, a precariedade organizacional dos arquivos públicos e o uso social incipiente da informação governamental expressam a trajetória de suas administrações públicas bem como suas condições políticas, econômicas e sociais. Os arquivos públicos latino-americanos institucionalizaram-se como resultado de um processo de independência que levou à formação dos Estados modernos na região. Foram considerados arquivos históricos, repositórios de uma memória tida como forjadora da identidade nacional emergente. Isto implicou desenvolvimento de arquivos públicos e serviços arquivísticos *periferizados* na administração pública, incapazes de fornecer informações suficientes para a pesquisa científica e tecnológica e à sociedade como um todo.

De maneira geral, as instituições arquivísticas públicas latino-americanas

apresentam características comuns no que se refere à sua atuação. Tratam-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, se parâmetros científicos, como de valor histórico, ignorando a gestão de documentos. Estes, por sua vez, tendem a ser acumulados sem critérios junto aos serviços arquivísticos da administração pública, dada a inexistência de programas de avaliação, eliminação e recolhimento de documentos aos arquivos públicos. Seja nestas instituições ou nos demais setores da administração pública, a ausência de padrões de gerenciamento da informação, somada às limitações de recursos humanos, materiais e tecnológicos, resulta em deficiências no processamento técnico. Ao não desenvolverem a interação inerente ao controle do ciclo da informação arquivística, tanto os arquivos públicos como os demais serviços arquivísticos da administração pública desvinculam-se do processo político-decisório governamental. Por outro lado, as restrições de consulta e as condições de acesso físico e intelectual dos arquivos limitam consideravelmente sua utilização pelo administrador público e o cidadão.

Conforme Ampudia Mello (1988, p. 39, tradução nossa),

“A dispersão e a debilidade das estruturas arquivísticas resultam sintomáticas da feudalização da administração pública, dividida em núcleos de influência e poder que, em grande parte, se baseiam no controle privado da informação governamental; por outro lado, sob a heterogeneidade e improvisação das técnicas arquivísticas, pode-se destacar a subordinação das funções públicas a interesses subjetivos daqueles que as exercem, que determinam, segundo sua conveniência,

como devem integrar-se os registros de sua gestão: por sua vez, a marginalização e menosprezo das áreas arquivísticas, consideradas receptáculo natural de tudo que é inútil, resultam ilustrativos do próprio descrédito do sentimento institucional da atividade governamental... em outro extremo, a falta de controle sobre os documentos oficiais que freqüentemente são objeto de apropriação por parte dos funcionários governamentais, constitui um reflexo fiel da tendência a desvirtuar o caráter público da administração, de cujo patrimônio os arquivos são parte fundamental”.

A *transparência informacional* do Estado, expressa no discurso da lei, é superada pela *opacidade informacional* da administração pública, fenômeno historicamente associado ao projeto de Estado sustentado no Brasil e demais países latino-americanos. Tal projeto tem favorecido um Estado que sistematicamente negligencia os interesses das sociedades às quais caberia servir. No caso brasileiro, trata-se de um Estado marcado pela centralização e pelo autoritarismo, acolhendo nichos de modernização sem ser completamente moderno, nem autenticamente republicano, coexistindo em seu interior diferentes princípios de estruturação – o patrimonial e o burocrático. Nesse quadro, configura-se uma situação em que:

- *o Estado não controla a si mesmo*, o que se expressa na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na ausência de políticas de informação;
- por outro lado e, em consequência, *a sociedade não controla o Estado*, dadas as escassas possibilidades de acesso à informação governamental.

## Inconclusões

Como pudemos verificar, os laços que vinculam a gestão da informação governamental à transparência administrativa permitem diversas abordagens. Os olhares sobre o tema envolvem desde aspectos teóricos-operacionais até a construção de quadros referenciais teóricos que ampliem os limites das análises mais freqüentes. Nesse sentido, a literatura a respeito mostra-se ainda incipiente, privilegiando uma perspectiva muitas vezes tecnicista. A busca por novos parâmetros de análise pressupõe um esforço de investigação interdisciplinar que ilumine novos caminhos nos planos teóricos e empíricos.

Uma das alternativas possíveis envolve a questão da racionalidade, compreendida em sua multiplicidade conceitual, de modo a favorecer a construção de referenciais analíticos. Por outro lado, ao reconhecer-se que a gestão da informação não constitui um campo de saber e um conjunto de operações dotadas de neutralidade, sugere-se a sua problematização enquanto processos não apenas técnicos ou tecnológicos mas também políticos.

A transparência administrativa do Estado merece ser incluída como objeto dessas possibilidades de análise, sobretudo ao confrontarmos suas relações com a teoria e práticas de gestão da informação em experiências históricas diversas. Tais experiências mostram, como no caso dos Estados autoritários, que o controle da produção, uso e destinação da informação registrada não leva como consequência imediata à transparência administrativa. Mesmo nos Estados democráticos, em que medida a transparência administrativa é capaz de relativizar os domínios da burocracia estatal sobre a sociedade?

Mas, afinal, o que vem a ser esta transparência informacional à qual se atribui um valor de mediação entre Estado e sociedade? Um discurso instituído a partir da burocratização não só do Estado como da sociedade contemporâneos? Uma espécie de saber instituinte capaz de favorecer a emancipação social? Produto de uma racionalidade instrumental, como a gestão da informação seria reguladora e regulada por uma ação emancipatória de transparência informacional? Consideradas as diversas respostas, que tais questões podem vir a oferecer, a *transparência informacional* é entendida aqui como um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. Território, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas. A *opacidade informacional* do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre este e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelo cidadão. Trata-se, como tal, de uma arena de tensão e distensão ordenada na base do conflito e do jogo democrático. Qualquer projeto

de reforma do Estado inclui, portanto, esta problemática na sua pauta de prioridades.

Face a estas questões, como visualizar a *gestão da informação* em suas dimensões teóricas e operacionais? Indagações desse teor merecem ser investigadas, considerando distintas experiências da gestão da informação como possíveis expressões do Estado social e democrático em sociedades de capitalismo avançado e as experiências em curso em países de terceiro mundo. Nesse momento, porém, o próprio conceito de gestão da informação encontra-se em constante confronto com as demandas impostas pelas novas tecnologias à produção e circulação da informação no âmbito do estado e seu uso social.

Nesse quadro, a organização, o registro da informação e o próprio processo decisório governamental vêm-se alterando em função da vertiginosa informatização do Estado e da sociedade. Nunca terão ido tão longe as possibilidades de visibilidade e também de invisibilidade do Estado. Mais uma vez colocam-se os desafios para assegurar a sociedade como garantia do Estado, e não o contrário.

---

## Notas

<sup>1</sup> Ver Lei 8.159 de 9 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

<sup>2</sup> Nos termos sugeridos por LE GOFF (1984) o documento monumentalizado tem por características uma intencionalidade em evocar o passado.

<sup>3</sup> Considera-se, neste artigo, como profissional da informação aquele que atua em uma ou mais etapas do ciclo da informação arquivística, em seus diferentes níveis de gerenciamento, seja arquivista ou não.

## Referências bibliográficas

- ALMINO, João. *O segredo e a informação: ética e cidadania no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- AMPUDIA MELLO, I. Enrique. *Institucionalidad y Gobierno: un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*. México: Archivo General de la Nación, 1988.
- ARQUIVO NACIONAL. *Cadastro Nacional de Arquivos Federais*. Brasília: Presidência da República, 1990.
- BEARMAN, David. Diplomatic, weberian bureaucracy and the management of electronic records. *The American Archivist*. Chicago, v.55, n.1, winter 1972.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- CRONIN, Blaise. Esquemas conceituais e estratégicos para a gerência da informação. *Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG*. Belo Horizonte, v.19, n.2, set.1990.
- DEMO, Pedro. Participação e planejamento. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 25, n.3, jul./set. 1991.
- HABERMAS, Jurgen et alii. *Textos escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural,1983.
- JARDIM, José Maria. O conceito e a prática de gestão de documentos. *Acervo*. v. 3, n.3, dez. 1987.
- JARDIM, José Maria. *Relatório sobre a situação dos Arquivos Públicos na Argentina, Chile e Uruguai*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Associação Latino-Americana de Arquivos, Conselho Internacional de Arquivos, 1987.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. *Dictionarv of Archival Terminology*. Munchen, NewYork, London, Paris: Saur, 1988.
- LE GOFF, Jacques. *Memória/ História*. Enciclopédia Einaudi. Porto: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1984.
- MACHADO, Maria Helena. A sociedade e as organizações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.23, n.1, jan./mar. 1989.
- MARCUSE, Herbert. Sobre Max Weber. In.: Weber, Max. *O político e o cientista*. Lisboa: Editorial Presença, s.d.
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidades e controles. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.23, n.1, p. 5-20, jan./mar. 1989
- MEDEIROS, Antonio Carlos, BRANDÃO, Hugo Júnior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 4-53, maio/jul. 1990.
- SOUZA, Celina. A crise do Estado e do seu aparelho. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, jul./set. 1991.
- WEBER, MAX. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979.

**Resumo – Resumen – Abstract****A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa***José Maria Jardim*

Um dos pressupostos do Estado moderno é a visibilidade social mediante a implementação de instrumentos gerenciais de controle das informações e o acesso a estas por parte do cidadão. A gestão da informação configura um conjunto de práticas caracterizadas pela racionalidade formal e pelo projeto histórico do Estado contemporâneo. No Brasil e no restante da América Latina, a falta de transparência mostra uma situação em que o Estado não dispõe de mecanismos de controle sobre as reservas de informação; por outro lado e, em consequência, a sociedade não controla o Estado.

O tema requer a construção de referenciais analíticos, além do confronto das diversas experiências históricas e das relações entre a gestão da informação e a transparência administrativa.

**La faz oculta de Leviatan: gestión de información y transparencia administrativa***José Maria Jardim*

Uno de los supuestos del Estado moderno es su visibilidad social mediante la implementación de instrumentos gerenciales de control de las informaciones y el acceso a las mismas, por parte el ciudadano. La gestión de la información se configura como un conjunto de prácticas caracterizadas por su racionalidad formal y el proyecto histórico del Estado contemporâneo. En Brasil y en el resto de latinoamérica, la falta de transparencia del Estado expresa una situación en que este no dispone de mecanismos de control sobre sus stocks de información. Por outro lado, y en consecuencia, la sociedad no controla al Estado.

El tema requiere la construcción de referenciales analíticos, además del confronto de las diversas experiencias históricas y las relaciones entre la gestión de la información con la transparencia administrativa.

**The hidden face of Leviathan: information management and administrative transparency***José Maria Jardim*

One of the assumptions of the modern state is its social transparency through the implementation of management tools for the control of the information it produces, as well as its access by the citizen. Information management is a set of practices characterized by formal rationality and the historical Project of the contemporary state. In Brazil, as well as in other Latin-American countries, the lack of state information transparency expresses a situation in which the state does not have mechanisms to control its information stocks. On the other hand, and as a result, society does not control the state. The subject requires the construction of analytical frames of reference, as well as the comparison of various historical experiences involving the relationships between information management and administrative transparency.

---

José Maria Jardim

Professor do Departamento de Documentação da Universidade Federal Fluminense.

Contato: jardim@gmail.com

Silvânia Vieira de Miranda

Economista, mestre em Ciência Política, especialista em Inteligência Organizacional e Competitiva, doutora em Ciência da Informação, analista do Banco Central do Brasil.

Contato da autora: [silvania.miranda@bc.gov.br](mailto:silvania.miranda@bc.gov.br)

## Entrevista Michel Authier

# As Árvores de Conhecimentos

Michel Authier é um velho conhecido de parte do público brasileiro por ter inventado os princípios do Sistema das Árvores de Conhecimentos. Trata-se de poderoso instrumento de cartografia e gerenciamento dinâmico do conhecimento, o qual o autor prefere definir como riqueza humana por permitir a valorização das competências individuais e coletivas.

Depois da publicação do livro “As Árvores de Conhecimentos”, em co-autoria com Pierre Lévy, o professor Authier associou-se a outros colegas franceses na criação e gestão de uma empresa que transformou o que eram princípios em um *software* (Gingo), que efetivamente permitiu mapear e redirecionar ações de um considerável número de empresas privadas e organizações públicas.

Suas reflexões nos domínios da sociologia e da filosofia da ciência, ao mesmo tempo em que mantiveram seu espírito crítico sobre os rumos da sociedade moderna, levam-no a permanecer atento às novas possibilidades de uso do conhecimento e da informação, sempre com ênfase na sua democratização e na busca da valorização das ações do cidadão.

Na sua estada no Brasil, em novembro de 2006, Michel Authier concedeu esta entrevista à Revista do Serviço Público, em que mostra sua visão sobre o papel do conhecimento na construção de uma nova fase da humanidade, bem como das organizações públicas e privadas.

**RSP:** *Quais as principais transformações que as novas tecnologias da informação – processamento, busca e comunicação – trouxeram para o mundo contemporâneo?*

**Michel Authier:** Anteriormente à evolução tecnológica ou organizacional, houve mudanças importantes no substrato humano da sociedade, gerando tal evolução. Porque mesmo que essas idéias já tivessem nascido, o progresso técnico, por si só, não teria o valor que a sociedade humana lhe atribui, a não ser que ela estivesse pronta a recebê-lo. Assim, sempre tenho por princípio procurar, entre os homens e as mulheres, aqueles que antecipam todas as transformações técnicas, políticas, sociais e organizacionais.

Por exemplo, sabemos que as tecnologias da internet estavam disponíveis há uns 20 ou 25 anos, mas não tinham visibilidade e, portanto, não transformavam a sociedade. Isso ocorreu até o início dos anos 90, quando houve uma mudança de atitude dos seres humanos, que acolheram essa transformação técnica. Então, qual é o grande acontecimento antropológico? Isso é o que deveria motivar nosso interesse.

**RSP:** *Há um novo papel para o homem e a mulher nesse contexto dinâmico de produção do conhecimento?*

**Michel Authier:** Na sociedade, o homem e a mulher sempre foram os portadores do desejo de transformação. Ambos imaginavam um mundo melhor. Queriam transformá-lo, mas achavam que isso não se dava tão rapidamente. De uns 20 anos para cá, vemos, cada vez mais, seres humanos que se queixam de que o mundo está evoluindo muito aceleradamente, de que as mudanças estão sendo demasiadamente rápidas. Na Europa, em particular, mas também nos Estados Unidos, há intelectuais que,

quando jovens, eram a favor da revolução e construíam sua reputação pregando a transformação do mundo. Entretanto, agora, reivindicam que as mudanças ocorram num ritmo menos acelerado para que possam analisá-las. Para mim, isso é bastante significativo.

Na verdade, o homem e a mulher estão num meio ambiente que evolui mais rapidamente do que eles. Acredito que essa evolução esteja ligada não só ao acúmulo de fenômenos demográficos, mas também às tecnologias da comunicação que nos permitem, cada vez mais, colocar as pessoas em contato umas com as outras. É sobre a base dessa complexidade que as tecnologias foram reconhecidas para prestar assistência aos homens e mulheres no domínio dessa acelerada transformação.

**RSP:** *Viver plenamente essa complexidade traz conseqüências para homens e mulheres. Seria possível fazer um balanço entre o que se ganha e o que se perde?*

**Michel Authier:** Eu acredito que houve certa perda, só que essa perda não é necessariamente uma coisa ruim. Ela pode ser considerada uma liberação. O fato de não termos a mesma memória que as pessoas da Idade Média, justamente porque dispomos de tecnologias como o livro, o fato de já não vivenciarmos o que guardamos dos saberes diminuiu a necessidade de memorização. Em contrapartida, pudemos desenvolver a capacidade de raciocínio, libertando o cérebro do trabalho de memorização. Então, essa perda não é necessariamente uma coisa ruim.

Há, porém, outros tipos de perda – e isso está muito claro para mim, embora não esteja tão óbvio para outros intelectuais – como a da crença de que o saber nos permitiria ter uma representação racional

da evolução das nossas sociedades no futuro. Essa é a falência da idéia de uma vanguarda de intelectuais. Não há mais como acreditar que os revolucionários, os pensadores, os “engenheiros” podem desenhar a organização perfeita que vai nos permitir colocar em funcionamento a sociedade e as organizações da melhor forma possível. Temos de deixar de lado essa ilusão.

**RSP:** *Como saber quais os conhecimentos devem ser transmitidos se vivemos, como o senhor afirma, em um mundo em que a situação não está adaptada aos saberes que já temos?*

**Michel Authier:** Em determinadas situações, esse saber vai ser um freio para a adaptação porque vamos tentar nos adaptar em função de um saber adquirido em um contexto que não corresponde àquele que produziu esse saber.

As tecnologias apareceram como suportes a serem considerados nessa situação de pânico. A metáfora que dominou, e ainda domina, o conjunto das sociedades em que estamos inseridos – as sociedades

desenvolvidas – é a metáfora da pessoa que nasce no oceano da informação. É preciso ter consciência de que o antigo sentido de informação era a coisa colocada na forma, ou seja, já era um embrião do saber.

Essa não é, de maneira alguma, a percepção que as pessoas têm hoje da informação. Para elas, a informação é um fluxo contínuo e que toma todos os sentidos que lhe quisermos dar. Não há um sentido único porque este vai depender da pessoa que gera a informação.

Portanto, todos os instrumentos que nos permitam escapar da angústia diante da informação serão bem-vindos. E se um determinado instrumento der a ilusão de flutuar sobre a informação, todos alcançarão o sucesso comercial dos últimos 20 anos. O Google é justamente isso, é a ilusão de que flutuamos sobre a informação. E o nome “Google” foi muito bem escolhido porque permite uma imagem que se amplia (goooooooooogle), onde se pode imergir e encontrar o Google. Pode até não ter sido conscientemente, mas acho que há algo de bastante sedutor nessa palavra.

O termo Google tem um sentido preciso. Google é um número, dez milhões. Mas acho que isso não foi suficiente para tamanho sucesso. Há toda uma dialética que opera através de instrumentos capazes de nos permitir produzir mais informações e conhecimento, estabelecendo relações, e que se tornam cada vez mais indispensáveis. Nesse sentido, estamos inseridos num treinamento tal que o futuro não está mais diante de nós. Ele está aos nossos pés, permanentemente. Estamos em um turbilhão de informações. Então, as estratégias de intervenção, os métodos, as práticas, a função do saber, a governança, hoje, são totalmente diferentes do que acontecia há 30 anos.



**RSP:** *Qual o impacto das transformações da forma de produção para as organizações? Essas transformações alcançam também as entidades públicas e seus agentes – os funcionários? Como o senhor vê essa mudança sendo absorvida?*

**Michel Authier:** Inicialmente, acho necessário fazer uma tipologia das instituições públicas, já que não estão todas submetidas ao mesmo regime. O funcionamento da administração civil não evoluiu tão rapidamente quanto o do sistema de comunicações entre cidadãos, o da legislação sobre a experimentação científica e, sobretudo, o do Direito em função da evolução dos contextos, dos ambientes. Há um funcionamento da Justiça quando em período de estabilidade, mas, em um mundo em eterno movimento, o perigo é justamente a estabilidade. Se nós ficarmos no meio do rio, sobre uma rocha, à primeira vista estamos perdidos.

É preciso aprender a construir sistemas administrativos flexíveis, que se tornem estáveis no movimento e pelo movimento. Em francês, há uma analogia de vocabulário, que é muito importante, entre “governo” e “leme”. O leme é o sistema do barco que nos permite tomar a direção correta. Só que não é o leme que faz o movimento. A ilusão da governança era justamente porque, durante séculos, o mundo evoluía lentamente e os governantes pensavam que eles determinavam o movimento da sociedade.

Acredito que isso sempre foi uma ilusão. Só que, antes, podíamos nos enganar, acreditar que era Luís XIV que fazia a França ou que eram os generais de Luís XIV que o levavam à vitória. Mas, hoje, isso é quase ridículo. Nós vemos que a função do governante se aproxima muito da função do piloto do barco, que diz como é preciso direcionar o leme. Nós

direcionamos o leme em função de um objetivo geral e de circunstâncias particulares. Sabemos perfeitamente que um barco, às vezes, corre o risco de afundar, então temos de tomar outro caminho, seguir o curso do vento para aproveitá-lo da melhor forma possível.

A governança é a escolha entre várias possibilidades, e o que vai nos permitir transformar o ambiente é uma escolha entre as transformações possíveis. Há administrações que participam claramente dessas escolhas, que podem apoiá-las e transmiti-las. Mas há outras que participam pouco, e entendo que não devemos transformá-las da mesma maneira. Desse modo, seria interessante especificar tipologias e não tentar aplicar o mesmo regime a todas as administrações. Isso talvez signifique uma riqueza, em termos de conhecimento, e faça com que as administrações de saber demandem mais competências de adaptação ou que mantenham uma perenidade diferenciada, conforme o que sejam elas.

Além disso, haveria a vantagem de valorização do *status* do funcionário, na medida em que lhe seriam atribuídas diferenciações importantes na escolha da sua carreira, segundo seu caráter inovador ou conservador, no caso de ser jovem e dinâmico, ou mais idoso e prudente.

Dessa maneira, poderíamos conseguir delinear uma paisagem diferente no esquema administrativo que tornasse sua função mais ágil, estimulante e mobilizadora. Sabemos que, quando um colaborador está motivado, ele trabalha e aprende muito mais do que quando lhe é imposto um determinado comportamento ou tipo de formação.

Também temos uma idéia de qual a metodologia que adotariamos para estabelecer a tipologia das atividades

administrativas e o tipo de competência que essas atividades exigem, bem como a que taxas de evolução elas devem ser submetidas. Frequentemente digo que o tipo de atividade das administrações depende dos diferentes regimes, conforme os contextos nos quais estão inseridas. Sempre destaco que não precisamos ter uma grande evolução das competências quando há um movimento em que as taxas de evolução são mais fracas.

**RSP:** *O senhor poderia falar sobre a contradição que todo indivíduo vive, e não apenas o funcionário, entre a volatilidade extrema das formas sociais que nos são apresentadas e a formação muito estrita e estruturante que nos é propiciada?*

**Michel Authier:** Para refletir sobre isso, é preciso perceber algo muito importante que se coloca em relação ao conceito de formação do indivíduo. Essa formação deve proporcionar ao indivíduo uma visão coerente dele mesmo, em que não terá dúvidas sobre a sua identidade. Nesse momento, penso que uma formação

---

***“A metáfora que dominou, e ainda domina, o conjunto das sociedades em que estamos inseridos – as sociedades desenvolvidas – é a metáfora da pessoa que nasce no oceano da informação.”***

---

rigorosa é essencial, qualquer que seja o contexto em que esse indivíduo esteja inserido, justamente porque é a formação do seu “ser no mundo”, além mesmo do seu “ser no social”, no trabalho ou no lazer. Cada indivíduo é como o barco de Teseu,

concebido pela estrutura e pelas dimensões materiais dessa estrutura. O indivíduo é estruturado conforme os saberes que ele adquire na sua família, na escola, no relacionamento com amigos, diante das certezas e incertezas que vai enfrentar. Nós acreditamos que o barco de Teseu existe por conta das suas plataformas, do mastro, das velas e do leme. O barco de Teseu persiste há séculos e o filósofo sempre se pergunta se aquele é mesmo o barco de Teseu, porque já não há uma plataforma original, uma vela original, um marinheiro original. Mas continuamos, sim, dizendo que aquele é o barco de Teseu.

Então, o que é eterno? A forma ou a matéria? Acho que é justamente porque o indivíduo se insere na vida social, com todas as certezas em termos de um saber construído – que pode ser proveniente do grego, do latim, da matemática moderna, dos sonetos de Shakespeare, das poesias de Pablo Neruda, ou de outros – que esse indivíduo terá a capacidade de mudar as plataformas e os saberes, uma vez que não terá mais dúvidas sobre o ser que os transmite. E é esse ser que vai flutuar em um mundo em movimento. A única utilidade desses saberes é a certeza de que esse indivíduo existe. E ao ter a certeza sobre seus saberes, esse indivíduo torna-se mais confiante e acredita que poderá encontrar uma referência. A curiosidade lhe dá abertura para o mundo, o que, de certa maneira, lhe será útil porque o capacitará a participar da transformação desse mundo e, ao mesmo tempo, dos saberes que o constituem.

**RSP:** *Como o senhor vê a transformação da organização piramidal?*

**Michel Authier:** Isso nos remete à idéia de tomador único de decisões, em que há consonância com os comportamentos da

governança e em que há inúmeros atores que devem se relacionar uns com os outros, de modo a conciliar e a negociar. Um aspecto importante é a possibilidade de controle, de tal maneira que se garanta o êxito de certo número de decisões. Devemos ter condições de assumir determinados riscos em uma atitude que não é exatamente de direção, mas uma tentativa de motivação, de estimular situações e criar a dinâmica apropriada.

Assim, vemos que a organização não é mais piramidal, mas passa a agir em rede, de uma maneira flexível e matricial. Não podemos mais trabalhar sistematicamente a produção dos indivíduos porque a produtividade pressupõe a idéia de se repetir sempre a mesma coisa e de melhorar, ao longo do tempo, a aceleração dessa repetição.

O problema é que, hoje, cada ação é diferente da que se fazia anteriormente. O mais importante é adaptar permanentemente o que fazemos a uma realidade que está mudando. Então, não estamos mais em uma busca por empresas e sim por organizações em geral, visando à melhoria da produtividade, à melhor competitividade, construindo isso coletivamente.

A idéia de competitividade é importante porque se subentende a idéia de competição e, sobretudo, de rapidez. Ou seja, diante de um jogo de expectativas, nós devemos reagir o mais rapidamente e o melhor possível. No caso das empresas, o que não acontece com as organizações, isso significaria que aquelas que vão se sair bem são as que conseguem satisfazer suas novas necessidades com mais rapidez. Mas essas novas demandas, esses novos problemas também existem no serviço público. Assim, quanto mais você satisfizer essas necessidades, mais rapidamente vão

surgir novas demandas. Durante anos a fio, tínhamos uma tabela precisa das necessidades a serem satisfeitas e a certeza de que era necessário formatar os seres humanos, que chamávamos de “recursos humanos”, para que preenchessem tarefas repetitivas, definidas antecipadamente.

Agora, entendemos bem que esse não é mais o plano racional em que devemos inserir os seres humanos. É a partir desses seres humanos, considerados uma riqueza, que veremos como é possível cultivar e valorizar essa riqueza para que ela se adapte ao ambiente social, cultural e humano no qual está inserida. Será necessário estabelecer uma mudança contínua de compartilhamento de conhecimento entre os que são servidos, o público, e os que servem, os funcionários. A partir desse momento, o valor maior passa a ser o conhecimento.

O que é o conhecimento, tanto para mim quanto para aquelas pessoas que se interessam pelas Árvores de Conhecimentos? Estamos inseridos em um sistema dinâmico, em mobilidade permanente. E quando assim estamos, o movimento se mantém se criarmos uma inércia e nada chegar a contrariá-la.

Mas isso ocorreria somente em um mundo fluido, em que não haveria resistência à aquisição e ao compartilhamento de conhecimentos e onde reinaria a harmonia. A adaptação se faria de uma maneira fluida entre o conhecimento das necessidades e o conhecimento das riquezas que nos permitiriam satisfazê-las.

Só que esse mundo não existe. Como dizia o psicanalista Jacques Lacan, o real é o que nos restringe, o que nos impede e contraria nosso prazer. O mundo real está cheio de obstáculos que encontramos pela frente. Em grego, esses obstáculos são chamados de problemas. Ou seja, as coisas

que as pessoas têm pela frente e que as impedem de avançar são os problemas. Cada problema parte das características imprevistas que as forçam a agir de uma maneira diferente da que haviam previsto.

O trabalho de superação desses problemas é o trabalho do conhecimento. Há inúmeras estratégias de superação e, felizmente, há saberes que nos permitem atuar em situações bem formatadas, se os dominarmos.

**RSP:** *Como o senhor avalia a revalorização da dimensão humana do conhecimento?*

**Michel Authier:** Para esclarecer especialmente as escolas, que são responsáveis pela formação, é necessário atentarmos para o fato de que pessoas podem repetir seus saberes sem terem um conhecimento profundo, bem como conhecer as regras sem serem capazes de adaptá-las às situações que venham a enfrentar. Portanto, há uma diferença importante entre ter adquirido um saber e ser capaz de dominá-lo.

Um dos perigos da função pública é justamente o fato de que normatizamos as regras de uma maneira muito precisa, embora seja difícil apropriarmos-nos delas. Então, satisfazemo-nos com uma simples aquisição e não insistimos suficientemente na formação do exercício do saber. É pelo exercício prático desse saber que ele pode se tornar conhecimento em cada um de nós. O conhecimento repousa sobre os saberes, mas a aquisição desses saberes não é suficiente para gerar um conhecimento.

Os problemas que encontramos raras vezes estão formatados como foi previsto pela regra. Assim, é muito importante saber utilizar a informação para adaptar os problemas com os quais nos deparamos e as regras que sabemos utilizar. Temos, ao mesmo tempo, uma problemática do

conhecimento, de aquisição do saber, e a capacidade de interpretar a informação decorrente do ambiente em que nos encontramos.

Interpretar essa informação durante um serviço, por exemplo, significa ser sensível ao público que estamos servindo. Ou seja, conhecer a maneira como somos capazes de interpretar as informações disponibilizadas para adaptar nosso comportamento e a aplicação da regra a essa situação.

Sabemos que a informação é cada vez mais importante e o público é, cada vez menos, um público geral. Cada indivíduo se torna uma singularidade e, de certa maneira, é um ser diferenciado, um representante diferenciado do que acreditamos ser o público em geral.

Torna-se cada vez mais necessário que a humanidade nos permita interpretar a informação advinda da pessoa, que, em um dado momento, apropria-se do serviço que temos de disponibilizar. Isso faz com que o conhecimento seja extremamente dependente de sua apropriação humana.

Além disso, na língua francesa, a palavra “conhecimento” comporta três sentidos. O primeiro, o conhecimento oriundo dos saberes. O segundo é o fato de se conhecer um ambiente, ou seja, de ser capaz de interpretar a informação que vem desse ambiente e que é o que chamamos em francês de “ser um país de conhecimento”, o que significa dizer que tal ambiente não se constitui problema porque as pessoas sabem interpretar, de imediato, as informações provenientes dele. E há um terceiro sentido: ter um conhecimento é conhecer o ser humano em quem temos confiança suficiente para lhe entregar um determinado problema que não sabemos resolver.

A competência vai sinalizar que os indivíduos têm determinados problemas considerados um entrave porque não têm o saber e não compreendem a informação. É por isso que procuramos alguém capaz de analisar os problemas que enfrentamos, ajudando-nos a superá-los. É perceptível que o compartilhamento de conhecimentos, de certa maneira, é um compartilhamento de problemas, também. Na medida em que eu me dou conta de um problema, graças ao intercâmbio humano, o problema vai ser resolvido. E é graças a isso que adquirimos um pouco do conhecimento da pessoa com quem entramos em contato, ao tentar resolver nosso problema.

Uma organização de aprendizagem é, sobretudo, uma organização em que o nível de confiança entre os indivíduos, e com base nos instrumentos que avaliam o trabalho desses indivíduos, é suficientemente amplo para que possamos encontrar o meio de transmitir nossos problemas e entrar em contato com aqueles capazes de resolvê-los. Isso me parece ser uma forma diferente de ver o problema da organização de aprendizagem que, frequentemente, consiste em perceber como se deve formatar o conhecimento para torná-lo compartilhável.

Além disso, a colaboração não consiste em impor aos outros o que sabemos, mas consiste em torná-los suficientemente confiáveis para que possamos expressar nossa ignorância.

Devemos, permanentemente, fazer um esforço intelectual para nos adaptarmos às novas situações. A partir desse momento, sabemos que a vontade de adaptação não pode ser restringida por uma pessoa externa. Isso nos força a implementar uma estrutura de participação dos indivíduos, uns com os outros. É um pouco o que chamamos de gerenciamento das pessoas.

Nas empresas modernas, quase não se fala em gestão de pessoal, de direção, mas se fala em gerenciamento. Na verdade, isso deriva de uma antiga palavra do francês que vem do verbo “gerenciar” e que significa tomar cuidado, estar atento ao outro, considerá-lo como ele é. A partir do que esse outro é, com um bom gerenciamento conseguimos motivá-lo e mobilizá-lo para que faça o que nós desejamos que ele faça.

De certa maneira, o que queremos é suscitar o interesse das pessoas e o que me parece importante é justamente essa noção de interesse, que tem dois sentidos, em universos bastante diferentes. Há um interesse que está ligado à economia, ao trabalho e ao capital, e há outro que faz com que se trabalhe o conhecimento. Nós dizemos: “Isso nos interessa”. Então, fazemos um esforço porque “isso nos interessa”.

Um determinado tipo de gerenciamento dos recursos humanos assinalou igualmente o interesse financeiro e o interesse pelo trabalho, considerando que a melhor maneira de fazer com que as pessoas se interessassem pelo trabalho seria lhes concedendo uma melhor remuneração financeira. É verdade que as pessoas buscam trabalho para ganhar dinheiro e se tornam funcionários para se sustentar com seus salários. Entretanto, como atualmente o trabalho é cada vez mais intelectual, essa manifestação não é tão visível. Não é tão evidente que receber uma remuneração para fazer um trabalho faz alguém ficar interessado nesse trabalho.

Há algo importante que está em jogo, que é o fato de que a obrigatoriedade e a ameaça não são mais determinantes das atividades intelectuais e atividades referentes ao imaterial – como acontecia com a atividade física, na época das galeras, em

que as pessoas eram chicoteadas para que remassem rápido.

Na verdade, a obrigatoriedade é contraproducente quando se trata de atividades ligadas ao conhecimento. Todos dizem que o aluno amedrontado não aprende. O medo cria um estado mental que entra em completa contradição com a abertura do espírito de que necessitamos para adquirir novos conhecimentos. Daí a importância de poupar e valorizar as pessoas, para que o nível de receio diminua e que a construção do conhecimento se faça de modo a se ter prazer em conhecer.

Talvez seja uma ilusão minha, mas penso que o conhecimento é propriamente o prazer humano e, para não decepcionar ninguém, eu lembraria que, na Bíblia, estimular o conhecimento é fazer amor. Portanto, fica bem claro que há uma relação importante entre o estímulo, o prazer, o trabalho e o enriquecimento pelo conhecimento. Assim, é importante que a gente vá ao encontro dos interesses dos outros para que possamos adequar, da melhor forma possível, os jogos de interesse.

O conhecimento é, por si só, uma capacidade de superar facilmente os problemas com os quais nos defrontamos. Quanto mais conhecimento eu tiver, mais serei capaz de detectar os problemas. O que é mais excitante para mim é que, quanto mais conhecimento eu tiver e quanto mais problemas eu for capaz de resolver, mais problemas novos verei surgir. E esses novos problemas são exatamente a fonte de novos serviços, de uma melhor adaptação e de um novo conhecimento.

Então, eu estou realmente frente a um processo de capitalização, uma vez que é este trabalho permanente de confrontação com os problemas e sua resolução que me permite aumentar a riqueza de conhecimento de uma organização, sob estas

formas: aumento e aperfeiçoamento dos saberes, simplificação dos códigos, racionalização das estruturas, aumento da informalização e intensificação das relações de confiança entre os indivíduos, da colaboração, do trabalho conjunto.

---

***“A governança é a escolha entre várias possibilidades, e o que vai nos permitir transformar o ambiente é uma escolha entre as transformações possíveis.”***

---

**RSP:** *Como esses aspectos interagem na atualidade?*

Michel Authier: Há indivíduos que são, em algum lugar, os portadores do conhecimento. É o estoque da riqueza e do conhecimento que colocamos à disposição daqueles que vão necessitar dele e que, de certa maneira, expressam as demandas que têm desse conhecimento. Não é pelo fato de eu dispor de determinadas necessidades que não tenho conhecimento porque, se não o tivesse, não seria capaz de expressar minhas necessidades. Então, isso também envolve conhecimento. Entretanto, esse conhecimento se expressa pelos problemas que nos são colocados. Nesse momento, damos-nos conta de que será importante implementar os dispositivos que tornarão esses problemas perceptíveis.

Suponho que existam no Brasil centrais de atendimento ao público, ou seja, a pessoas que telefonam justamente para colocar seus problemas e reclamações. Há postos de atendimento porque há pessoas que querem um determinado serviço na

área de educação, de cuidado em saúde, gerenciamento do território, conservação do patrimônio. É assim que são expressas as necessidades permanentes, e o indivíduo pode participar da resolução desses problemas. Há realmente um interesse em expressar esses problemas e buscar as respectivas soluções.

Ao mesmo tempo, os funcionários vão manifestar seus conhecimentos e adquirir outros, por exemplo, na casa de colegas, em um compartilhamento de saberes, em uma troca e identificação de competências, mas também visando a uma evolução das necessidades do público. Além disso, há pessoas que tentam garantir que tudo isso funcione bem e que possa gerar uma *expertise*, algo fundamental para reforçar as competências e os conhecimentos adquiridos.

Só assim nos damos conta e compreendemos que esse é o instrumento que está à disposição das escolas para que as pessoas adquiram cada vez mais conhecimento e melhores competências. É por isso que os institutos de formação mais importantes incluem sempre uma dimensão de pesquisa em suas atividades, fazem publicações em revistas, *sites* na internet e organizam seminários. Para eles, é fundamental que tenham uma função de consultoria com o propósito de racionalizar a expressão da demanda e da oferta, e que essa dimensão seja legitimada pelas decisões políticas.

Portanto, vemos que cada um desses atores está presente no sistema porque é assim que consegue defender seus interesses. A dinâmica é possível porque solicitamos às pessoas que tentem aprimorar o que fazem, mas não por conta de pessoas que sequer conhecem. Assim, há um valor a ser agregado e não podemos esquecer jamais que, em última instância, esse valor

é apropriado na valorização das pessoas, o que significa seu bem-estar, uma melhor qualidade de vida, sem esquecer que há uma dimensão de miséria, de mal-estar social, de dificuldade de se comunicar com os outros. Antes de tudo, o conhecimento serve exatamente para adensar os liames e o tecido humano.



Em um sistema econômico, esse valor é dado pela moeda e temos uma equivalência geral da quantidade, que nos permite relacioná-la a coisas completamente diferentes. É extraordinário pensar, por exemplo, que um microcomputador está relacionado à roupa que estou vestindo – porque, provavelmente, o equivalente monetário do micro é o mesmo que o equivalente monetário desta roupa – e que o valor descontextualiza todos os objetos e os torna intercambiáveis.

No serviço mais elementar, o que importa é saber como a pessoa que está à sua frente interpreta o que você está dizendo, qual o sentido que isso tem para

a pessoa e que sentido essa pessoa tem para você.

O sentido é o que permite você se orientar, é o que possibilita fixar o movimento. O meu movimento não vai em todos os sentidos. Tenho que escolher um. É nesse sentido que ele está vinculado à performance. Um conhecimento é algo que nos permite dar sentido a uma determinada situação, a um dado momento. O problema é que o sentido não pode ser representado por um nome nem uma situação que determine seu valor. Parece que, no domínio da abstração, o que pode representar o sentido e o valor desse sentido é a forma. A forma que nós encontramos através dos símbolos, dos sinais, ajuda-nos a fazer surgir o sentido.

Freqüentemente, dizemos que uma imagem vale mais que mil discursos, justamente porque restringe o olhar, força o espírito a ter um determinado tipo de emoção. Se represento um conhecimento por meio de um cogumelo atômico, apresentando essa imagem a uma outra pessoa e perguntando se é de seu interesse, evidentemente isso não suscitará a mesma curiosidade do que se eu mostrar àquela pessoa um círculo, um triângulo, um retângulo ou uma margarida. Então, nós dizemos que, para representar o capital do conhecimento existente em uma determinada comunidade, devemos tentar fabricar uma forma que nos exponha um pouco o potencial do conhecimento, o potencial da ação dessa comunidade diante dos problemas a serem encontrados.

Uma Árvore de Conhecimentos tem exatamente uma forma que depende da comunidade, informando a cada indivíduo o que pode ser explorado do conhecimento que os outros possuem. Então, se considerarmos que a rede de

escolas públicas, por exemplo, representa um capital de conhecimento importante, a Árvore de Conhecimentos dessa rede deveria permitir, a cada integrante da rede, constatar a sua riqueza, bem como as semelhanças existentes entre algumas escolas. Assim, isso será visível pela forma. Se a árvore desse conhecimento apresentar um tronco, os galhos e as folhas, imediatamente compreenderei que o tronco representa a cultura comum dessas escolas, que os galhos podem ilustrar os inúmeros tipos de especializações dessas escolas e que as folhas podem indicar a *expertise* presente em algumas escolas, mas ausente em outras. Cada ator presente em uma determinada escola poderá decidir onde se deve situar e como repetir o seu potencial de ação, além de saber onde encontrar soluções para seus problemas.

A capacidade de produzir uma imagem nos dá uma representação do espaço do conhecimento de uma rede, de uma organização, de uma comunidade. Um problema importante e de difícil solução é saber como estruturar as referências do valor do conhecimento, o que chamamos geralmente de referencial de conhecimento.

No caso da capacidade de ação das pessoas, chamamos de referencial das competências. Tal referencial tem como requisito ser compreensível por aqueles que ainda não possuem esses conhecimentos. É o problema mais difícil de ser resolvido porque solicitamos a opinião daqueles que possuem esses conhecimentos ou competências, mas essa referência que é produzida se torna incompreensível àquele que não possui tais conhecimentos.

Portanto, inventamos um sistema de comunicação que não é compreensível por aqueles que dele mais precisam.

**RSP:** *Como foi o processo de materialização das Árvores de Conhecimentos? Quais os desdobramentos que a realidade vem trazendo ao conceito original?*

**Michel Authier:** O uso das Árvores de Conhecimentos demanda uma infraestrutura importante em termos de sistema de informação. Geralmente, é necessária a utilização da internet e de um servidor onde a informação ficará acumulada, entendendo por informação tudo aquilo que permite encontrar o conhecimento, os saberes, as relações humanas, as competências. Podemos, a partir desse dispositivo, gerar direitos que podem variar de acordo com a posição que venhamos a ocupar nesse jogo de interesses. Somos proprietários das informações que nos dizem respeito; podemos enriquecê-las, quando assim desejarmos, e também excluí-las, quando quisermos. Então, é uma atividade totalmente livre.

Um exemplo real e complexo é o que desenvolvemos no Ministério das Finanças da Bélgica, em que construímos o mapa das competências de 30 mil pessoas que trabalham no interior desse sistema. Há um exemplo mais canônico, que é uma Árvore de Conhecimento construída no interior de uma grande empresa francesa e que não está relacionada aos indivíduos, mas sim às estruturas existentes no interior dessa organização. Cada estrutura expõe as competências que a caracterizam.

Vamos limitar-nos a esse sistema, que é mais simples, para explicar como funciona a Árvore de Conhecimentos. É possível realizar a consulta em uma base de dados, acessar a lista de todos os atores que participam dessa capitalização de conhecimentos, escolher um desses atores aleatoriamente, abrir seu arquivo, ver suas características e, a partir daí, obter informações sobre a equipe, sua organização e

suas missões. Sempre que desejar, a pessoa pode abrir um determinado documento que vai prestar essas informações. A base de dados permitirá disponibilizar uma lista para que cada uma das equipes possa conhecer as competências que tem. Tudo isso é muito clássico. O que há de novo no conceito dessas Árvores de Conhecimentos é que, em um dado momento, nós produziremos uma imagem que vai mostrar-nos a lógica geral da repartição de competências.

Isso é feito da seguinte forma: relacionam-se as competências que as equipes têm e também as que não têm. A visualização se dá a partir de um código de cores indicando que quanto mais vermelha for a competência, mais partilhada ela será por equipes numerosas; quanto mais verde, menos partilhada. E há também aquelas assinaladas em azul, que representam as competências de cada uma das equipes.

Cada competência está construída sobre quatro pilares: o que eu faço; por que faço; com que meios posso fazê-lo; e qual é o resultado que isso produz.

Esse sistema de referência busca mais a solução de problemas do que a descrição de competências. A gente relaciona conhecimentos e competências com os problemas que eles são capazes de resolver. O principal é desenvolver competências ainda desconhecidas, cuja existência nem foi vislumbrada.

**RSP:** *O senhor, em outras ocasiões, fez um paralelo entre essa busca pelo conhecimento e o novo Renascimento. Quais seriam os pontos em comum?*

**Michel Authier:** Eu gosto muito da analogia histórica com o novo Renascimento porque ela nasceu do reconhecimento de todos os antigos saberes. Ela se opõe à escolástica, ao recusar o privilégio de determinados saberes, reconhecendo todos

eles. É graças a esse primeiro movimento de reconhecimento de toda a riqueza do passado que descobrimos a riqueza do presente. A condição do reconhecimento

---

***“Um dos perigos da função pública é justamente o fato de que normatizamos as regras de uma maneira muito precisa, embora seja difícil apropriarmo-nos delas.”***

---

do novo é a aceitação do antigo. Isso faz com que aquele que tem a curiosidade por todos os saberes possa adaptar-se mais rapidamente aos novos saberes. Esse exercício de curiosidade permanente é muito importante.

Assim, a idéia agora é se perguntar: “Qual é a terra incógnita?” ou “Onde está o novo oceano?”. Acho que o novo oceano é a sociedade dos homens – felizmente, dos homens e das mulheres. Todos os instrumentos que nos vão permitir explorar, nomear, reconhecer e transmitir imagens, lugares, estruturas e formas sobre esse espaço dos humanos constituem o que eu chamo de país do conhecimento, espaço do conhecimento. Não se trata do conhecimento na sua relação com o saber, mas o conhecimento no sentido das relações dos homens e das mulheres entre si. Esse é o novo espaço a ser conhecido. No momento, temos instrumentos que exploram as produções dos homens. É isso que chamamos de informação.

Há sempre muitas vantagens em questionar o uso das palavras porque a língua mais volátil é justamente aquela que traz a tradição, e, por sucessivas

deformações, dá início ao futuro. É a voz do conjunto, é a única manifestação que temos da existência racional de uma sociedade que não seja puramente ligada à dimensão humana. Portanto, questionar as palavras nos força sempre a deslocar o olhar que podemos ter sobre as coisas.

Será que devemos liberar as forças que vão gerar novas riquezas, propondo a utilização de todos os instrumentos que permitem a exploração dessas riquezas? Ou será que devemos designar os bons exploradores que, por sua vez, vão dar ordens às pessoas encarregadas de desempenhar determinadas tarefas segundo os protocolos definidos antecipadamente, racionalizados, especificados e codificados? Na organização do serviço público, há uma verdadeira bifurcação que depende dos instrumentos utilizados. Devemos instrumentalizar o poder ou o trabalho? Mesmo no caso de construção de uma rede, essas são duas perspectivas completamente diferentes. Trata-se de um problema que teremos de discutir muito porque não é uma questão que possa ser resolvida facilmente.

**RSP:** *Qual direção seria mais favorável à liberação dessas forças?*

**Michel Authier:** O problema do sentido é bastante interessante porque está, mais uma vez, ligado à governança. Se o mundo vive um movimento permanente, qual a direção a ser tomada que envolva bom senso? O conhecimento é a atividade do indivíduo que encontra sentido em qualquer coisa. É quando o indivíduo se torna capaz, em um dado momento, de diferenciar e justificar uma escolha. Não se trata apenas de dizer o que é verdadeiro ou falso. A questão é engajá-lo em função de uma determinada certeza. Essa certeza é o sentido

## Para saber mais

### Sobre Gestão da Informação

COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL (Brasil). *A importância da informação e do documento na administração pública brasileira*. Brasília: FUNCEP, 1987. 133 p. Relatório final da Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental – CEPAD.

MICHAEL J. Earl (Editor). *Information management: the organizational dimension*. New York: Oxford University, 1996. 514 p.

MCGEE, James; PRUSAK, Laurence. *Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica*. [Managing information strategically]. Tradutor: Astrid Beatriz de Figueiredo. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 244 p. (Gerenciamento da Informação).

CASSARRO, Antonio Carlos. *Sistemas de informações para tomada de decisões*. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1995. 104 p. (Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios).

### Sobre Gestão do Conhecimento

RUDY L. Ruggles III (Editor). *Knowledge management tools*. Boston: Butterworth-Heinemann, 1997. 303 p. (Resources for the Knowledge-Based Economy).

STEWART, Thomas A. *Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas*.

[Intellectual capital]. Tradutor: Ana Beatriz Rodrigues. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 237 p.

DRUMMOND, Rivadávia Correa. *Gestão do conhecimento em organizações: proposta de mapeamento conceitual integrativo*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 256p.

CRAWFORD, Richard. *Na era do capital humano: o talento, a inteligência e o conhecimento como forças econômicas. Seu impacto nas empresas e nas decisões de investimento*. [In the era of human capital]. Tradutor: Luciana Bontempi Gouveia. São Paulo: Atlas, 1994. 186 p.

### Sobre Governo Eletrônico

- [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)
- [www.ebape.fgv.br/e\\_government/asp/dsp\\_oquee.asp](http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp)
- [www.clad.org.ve/fulltext/0043815.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0043815.pdf)
- <http://www.centerdigitalgov.com/international/story.php?docid=47060>

### Sobre Organizações Públicas de Saúde

- <http://www.cesuc.br/revista/ed-6/gestaodoconhecimento.pdf>
- [http://www.ensp.fiocruz.br/documentos/colecaoescgov/politicas\\_gestao2.pdf](http://www.ensp.fiocruz.br/documentos/colecaoescgov/politicas_gestao2.pdf)

## Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, para o e-mail [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br) ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editora da RSP.

# Acontece na ENAP

## Conselho Acadêmico tem sua primeira reunião

Com o propósito de qualificar o desenvolvimento das atividades de ensino e pesquisa da Escola, o Conselho Acadêmico da ENAP, instituído no segundo semestre de 2007, teve sua primeira reunião no início de março de 2008.

A busca de interlocução com especialistas de reconhecida experiência e conhecimento em áreas estratégicas para o desenvolvimento da Escola levou o Conselho Diretor a selecionar quatro nomes: Jorge Almeida Guimarães, presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Yoshiaki Nakano, diretor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; Maria Paula Dallari, consultora jurídica do Ministério da Educação; e Gardênia da Silva Abbad, do Departamento de Psicologia Social e do Trabalho da Universidade de Brasília. O Conselho é coordenado pela presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral.

O Conselho Acadêmico deve apreciar e emitir pareceres técnicos sobre projetos de criação e aperfeiçoamento de cursos, pesquisas e outras atividades. Outras tarefas assumidas são propor temas e metodologias de ensino e pesquisa e analisar assuntos estratégicos para os rumos da Escola.



## ENAP participa de evento nos Estados Unidos

A presidente e a coordenadora-geral de Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Helena Kerr do Amaral e Elisabete Ferrarezi, participaram de 31 de março a 2 de abril, em Cambridge, Massachusetts, da segunda reunião da Rede Global de Inovadores Governamentais. Elas viajaram a convite do Instituto Ash para Governança Democrática e Inovação, da Escola de Governo Kennedy da Universidade de Harvard.

O evento, voltado aos representantes do setor público, de organizações sem fins lucrativos, do setor privado e de universidades, buscou mostrar que os governos podem ser mais efetivos na solução de problemas e proporcionar melhorias à qualidade de vida dos cidadãos. Temas como as reformas anticorrupção, o envolvimento dos cidadãos em processos democráticos e os modelos de governança no século 21 deram o tom da conferência internacional "Fronteiras da Inovação: Celebrando 20 anos de Inovação Governamental".

A Rede Global, criada há quase três anos, conta com mais de 7 mil membros e é fundamental para a missão do Instituto Ash, que visa a promover a excelência no setor público em todo o mundo, contribuindo, assim, com o fortalecimento da governança democrática, das instituições e dos processos. O encontro em



Massachusetts representa a consolidação do trabalho desenvolvido pela Rede. A participação da ENAP no evento foi de grande importância, considerando-se que um dos objetivos da Escola é o desenvolvimento de ações inovadoras no serviço público.

### **Classificação do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública é anunciada**

Em março, as equipes que desenvolveram as 10 melhores iniciativas do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal estiveram no auditório da ENAP, onde houve apresentação das experiências e, em seguida, a divulgação da classificação das vencedoras. Na ocasião, foi lançada a 13ª edição do Concurso.



Mereceu o primeiro lugar a iniciativa “Coleta de Dados por Computadores de Mão para Censos de Proporções Continentais”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/Ministério do Planejamento). O prêmio é uma visita técnica à França. O segundo lugar ficou com a iniciativa “Cartão Cidadão”, da Caixa Econômica Federal, que também recebeu o inédito prêmio “Destaque de Gestão de Políticas Públicas de Inclusão Social”, instituído para incentivar iniciativas inovadoras que promovam processos de inclusão social de grupos que vivem em situação de extrema vulnerabilidade. Com essa colocação, a Caixa Econômica assegurou uma vaga no curso de Especialização em Gestão Pública da ENAP e ganhou uma visita técnica à Espanha. A experiência “Nossa Várzea – Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira”, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/Ministério do Planejamento), ficou em terceiro lugar. Da terceira à décima colocação, os prêmios são vagas em curso de Desenvolvimento Gerencial da ENAP. Os prêmios serão entregues em solenidade no Palácio do Planalto, no dia 30 de abril.

Os relatos das dez iniciativas foram publicados pela ENAP em um livro e estão disponíveis no Banco de Soluções, no *site* do Concurso: <http://inovacao.ena.gov.br>. Das 117 iniciativas inscritas na 12ª edição do Prêmio, as 20 selecionadas receberam a visita do Comitê Técnico, que avaliou cada uma e escolheu as dez vencedoras. O Concurso Inovação é uma parceria da ENAP com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e conta com o apoio da Embaixada da França e da Cooperação Espanhola.

# Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

**1. Artigos:** deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

#### Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

#### Referências bibliográficas

##### **Livro**

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

##### **Artigo em coletânea**

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

##### **Artigo em periódico**

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

##### **Monografia, dissertação ou tese acadêmica**

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

- 2. Ensaios e resenhas:** deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de “*blind review*” de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para mais informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7438 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais?



Ernesto Cohen e Rolando Franco demonstram neste livro a importância das políticas sociais como fator de promoção da equidade. Eles entendem que a equidade ultrapassa o conceito de igualdade perante a lei e está relacionada à superação das desigualdades pela compensação das barreiras econômicas e sociais que dificultam a realização do potencial de cada indivíduo.

A linguagem fluida, de fácil entendimento, faz com que o leitor se aproxime do conteúdo apresentado, entendendo e visualizando com clareza o que são as políticas sociais.

## Governar em rede: o novo formato do setor público



Escrito por Stephen Goldsmith e William D. Eggers em linguagem leve, o livro define o conceito da cooperação interorganizacional em rede e

apresenta exemplos, desafios e armadilhas de um novo modelo de governança. Apontado como uma grande provocação aos sistemas burocráticos tradicionais, o “Governar em rede: novo formato do setor público” apresenta ao leitor a visão de que os melhores resultados exigem governos capazes de compartilhar informações e conhecimentos.

## Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



As dez experiências premiadas na 12ª edição do Concurso Inovação estão descritas neste livro. A obra pretende, além de divulgar os trabalhos, estimular a geração de iniciativas inovadoras na administração federal de modo a contribuir para que o Estado brasileiro aumente a qualidade do atendimento e melhore a eficácia e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. O concurso é promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com apoio da embaixada da França e da Cooperação Espanhola.

*Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*

# Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 59 – 2008

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº \_\_\_\_\_

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

## Cadernos ENAP

8  9  10  11  12  13  14  15  16  17

18  20  21  22  23  24  25  26  27  28

29  30  31  32

Preço unitário: R\$ 10,00

## Outros

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
  - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
  - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
  - Acesse sua conta.
  - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
  - Digite o valor total das publicações solicitadas.
  - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
  - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
  - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de Auto-Atendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
  - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”;
  - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”;
  - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok;
  - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
  - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
 SAIS – Área 2-A  
 70610-900 – Brasília, DF  
 Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178  
 CNPJ: 00 627 612/0001-09  
 Site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
 E-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)