



## Procedimentos administrativos e argumentos legitimatórios nas políticas de *software* livre no Brasil

*Administrative procedures and legitimation arguments in Brazilian free software policies*

Daniel Guerrini\*

Renato de Oliveira\*\*

### RESUMO

Este artigo discute a busca por legitimidade das políticas de *software* livre no Brasil pelos próprios gestores destas políticas. Coletaram-se, para análise, notícias sobre as políticas em três jornais brasileiros, em sites e canais oficiais das políticas. A análise do material aponta para um procedimento administrativo na justificação das políticas, em que seus gestores, por meio das instâncias estatais, operam uma distinção classificatória da sociedade entre aqueles a favor e aqueles setores da sociedade contrários ao *software* livre.

**Palavras-chave:** Política Administrativa; Legitimação; *Software* Livre; Políticas Públicas.

### ABSTRACT

This article discusses the search for legitimacy in Brazilian free software policies by the policy-makers themselves. Documents were collected in three Brazilian newspapers and official policies' sites and channels. The analysis of the material points to an administrative procedure in the policies' justifications, where policy-makers, through state instances, operate a classificatory distinction in society between those that are in favor and those that are against free software.

**Keywords:** Administrative Politics; Legitimation; Free Software; Public Policies.

### AS POLÍTICAS DE SOFTWARE LIVRE NO BRASIL

Este artigo discute a busca por legitimidade das políticas de apoio e implementação de *software* livre no Brasil. O recorte temporal para a coleta de material empírico foi definido de 2002 até 2009. A escolha pelo ano de 2002 se deveu ao fato de que antes de essas políticas se iniciarem em âmbito federal, importantes argumentos

---

\* Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Departamento Acadêmico de Ciências Sociais e Humanas Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciências Humanas, Sociais e da Natureza da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Londrina-PR. Endereço: Avenida dos Pioneiros, 3131 CEP 86036-370, Londrina, PR. Telefone: (43) 3315-6100. E-mail: danielguerrini@utfpr.edu.br / daniel\_guerrini@hotmail.com.

\*\* Doutor em Sociologia pela École des Hautes Études em Sciences Sociales. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento do Centro Universitário Univates. Endereço: Av. Avelino Talini, 171, Universitário, CEP 95900-000, Lajeado, RS. E-mail: renato.oliveira@univates.br

legitimatórios foram consolidados na prefeitura de São Paulo e assumidos nas políticas federais a partir de 2003. Também em 2002 foi o último ano em que o estado do Rio Grande do Sul produziu, por intermédio de sua empresa estatal de processamento de dados (Procergs), *softwares* livres. Alguns dos gestores e funcionários que trabalharam com a Procergs foram, a partir de 2003, transferidos para outras empresas (do estado do Paraná, e de âmbito federal) ou para ministérios do governo federal. Da mesma maneira, trata-se de um período importante para apreender processos significativos da formulação e consolidação da política federal. Busca-se, com efeito, apreender os argumentos e os procedimentos utilizados para legitimar as políticas de desenvolvimento de *software* livre no Brasil em face dos objetivos assinalados pelos próprios gestores dessas políticas, conforme se lerá adiante.

Trata-se de uma tentativa de fugir ao debate entre adeptos do *software* livre ou do proprietário, que defendem suas características, suas vantagens e desvantagens, sua importância para o desenvolvimento de países e regiões, etc. Esse é o debate no qual os próprios agentes sociais envolvidos com produção, distribuição e consumo de *software* estão interessados. O interesse investigativo aqui é entender a natureza dos argumentos utilizados por esses agentes para legitimar uma série de políticas.

## **BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETIVOS DAS POLÍTICAS SEGUNDO SEUS AGENTES**

O estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro na institucionalização da produção e utilização de *software* livre no país. A Procergs, empresa pública de processamento de dados do estado do Rio Grande do Sul, produziu esse modelo de tecnologia no Brasil com o *software* Correio Eletrônico Direto em 2001. Na época, sob a gestão do governador do estado do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra (do PT), foi formulado o conceito de “*software* público”, que fazia uma referência à noção de bem público, segundo a afirmativa de que “se é produzido com recursos públicos deve estar disponível publicamente” (MEFFE, 2008). Entretanto, em 2003, com a mudança de governo (Olívio Dutra foi sucedido por Germano Rigotto, do PMDB), a Procergs “fechou” o programa, desautorizando o acesso ao seu código-fonte, tornando-o proprietário.

Dia 29 de outubro de 2003, foi criado no Brasil o Comitê Técnico de Implementação do Software Livre, pelo governo federal, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Tal comitê foi vinculado ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), uma autarquia federal ligada à Casa Civil da Presidência da República. O primeiro presidente do ITI no governo Lula foi Sérgio Amadeu, que havia, nos anos anteriores, conduzido uma política pró-*software* livre, na prefeitura da São Paulo sob o governo do Partido dos Trabalhadores (prefeita Marta Suplicy).

Com o Comitê de Implementação, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), maior empresa pública de informática da América Latina, vinculada ao Ministério da Fazenda, também passou a trabalhar com *software* livre. A empresa criou um sistema de gerenciamento de redes locais em *software* livre para seu próprio uso, já que tem unidades em várias capitais de estados brasileiros. Esse sistema de gerenciamento foi licenciado como *software* livre para que outras empresas de gestão pública ou privada pudessem utilizá-lo e implementá-lo para seus próprios fins, facilitando a troca de tecnologias e de experiências entre as empresas que apresentassem as mesmas dificuldades. Migraram para essa empresa alguns dos agentes ligados às políticas do Rio Grande do Sul até 2002.

A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência Social, também criou um programa, o Configurador Automático e Coletor de Informações Computacionais, Cacic, para gerenciamento de redes de computadores (de uma empresa, ou organização), que foi distribuída sob a licença GPL traduzida para o português.<sup>1</sup> Este programa, atualmente, se encontra disponível no Portal do Software Público Brasileiro<sup>2</sup> que constitui uma plataforma de desenvolvimento de vários tipos de “software público” criados por empresas públicas de todo o país, e que agregam comunidades de desenvolvedores em torno de cada programa.<sup>3</sup> Esse portal hospeda atualmente a mais conhecida plataforma de desenvolvimento de *softwares* livres da administração pública, em que colaboram diversos agentes da sociedade civil. Com essa plataforma, o governo federal operacionalizou um espaço de troca e desenvolvimento de *softwares* produzidos pela administração pública, criando assim um ambiente de colaboração entre empresas públicas, privadas, técnicos e pesquisadores voluntários. Desde 2005 e 2006, a manutenção do portal tem sido o foco das políticas do governo federal.

Em 2003, o presidente da Procergs até 2002, Marcos Mazoni, foi chamado a presidir a Companhia de Informática do Paraná (Celepar), sob o governo do recém-eleito governador do estado do Paraná, Roberto Requião, do PMDB. A empresa passou por uma mudança de orientação institucional, já que o governo anterior (gestão Jaime Lerner, Partido da Frente Liberal, 1999-2002) não tinha uma política orientada à produção ou ao uso de *software* livre. Foram feitas então tentativas de constituição de comunidades de desenvolvimento, e também parcerias com o Departamento de Informática da Universidade Federal do Paraná (UFPR), que contava com alguns pesquisadores envolvidos no desenvolvimento de *software* livre. A Celepar estabeleceu parcerias com escolas públicas estaduais, com a empresa de energia Itaipu e também com o Departamento de Trânsito do Paraná (Detran-PR), para o qual foi desenvolvido um banco de dados em *software* livre, que mantém os registros das carteiras de motorista, de multas, dos veículos, etc. O estado do Paraná foi, até julho de 2009, o único a criar um modelos específicos de licenciamento de *software* de código aberto, desenvolvidos em empresas públicas, a Licença Pública Geral da Administração Pública (LPG-AD), por meio do decreto nº 5.111, em 19 de julho de 2005. Em todas as outras empresas públicas, a estratégia foi traduzir uma licença escrita

---

<sup>1</sup> A GPL, General Public License, é um modelo de contrato para desenvolvedores de *software* que desejem licenciar seu produto como *software* livre, ou seja, permitindo que o usuário de seu produto execute-o para qualquer fim, estude seu funcionamento e o adapte às suas próprias necessidades, distribua-o e modifique-o, podendo também tornar pública essa versão modificada. Este contrato é garantido pela FSF, Free Software Foundation, fundação estadunidense que garante, por meio do trabalho de advogados que para ela trabalham, a constitucionalidade da licença. A fundação, entretanto, não reconhece traduções de sua licença, permitindo-as apenas sob caráter informativo (para que a ideia da GPL seja divulgada para desenvolvedores de outros países). A própria FSF mantém em seu site todas as traduções existentes, ressaltando a sua não oficialidade. A tradução portuguesa já existe desde a década de 1990. O governo federal brasileiro utiliza essa licença tal qual se encontra na página da fundação norte-americana, apontando para a existência de sua tradução para o português. O estado do Paraná criou licença própria para *softwares* desenvolvidos pela administração pública, a LPG-AP (Licença Pública Geral da Administração Pública), em 2005.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://softwarepublico.gov.br/>>.

<sup>3</sup> O desenvolvimento de *software* se dá em ambientes virtuais, pois se trata de um produto constituído exclusivamente de informação. Dessa forma, o que seria um “laboratório” de *software* é frequentemente chamado de plataforma, ou seja, um ambiente virtual acessível aos integrantes de uma comunidade virtual de desenvolvimento (na internet), em que estes se comunicam e onde ficam disponíveis as modificações do produto em desenvolvimento.

pela Free Software Foundation (FSF) dos Estados Unidos, a General Public License (GPL), respaldadas por um estudo desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, que atestou a constitucionalidade da licença no Brasil e das políticas de produção de *software* livre pela administração pública (FALCÃO et al., 2005).

## UMA PROBLEMÁTICA DE INVESTIGAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SOFTWARE LIVRE E SUA METODOLOGIA

Como se pode perceber, as políticas de desenvolvimento e implementação de *software* livre no Brasil foram formuladas em diversos contextos institucionais (empresas públicas estaduais e federais, autarquias do governo federal e por diferentes governos estaduais). A base de seus objetivos e argumentos legitimatórios está na ideia de “*software* público”. A lógica argumentativa é que a licença livre ou, no caso, pública, coaduna melhor com a lógica da administração pública, defendendo que usar recursos públicos para *software* proprietário seria incoerente e prejudicial à noção de “bem público” mobilizada pelos agentes.

Independentemente do contexto institucional específico em que estavam sendo formuladas, percebe-se um eixo que atravessa os argumentos utilizados pelos agentes das políticas. De algum modo, isso se deveu à formação desses agentes nas políticas de *software* regional anteriores a 2003, nos estados do RS e de SP, e sua posterior difusão especialmente para o âmbito federal, onde foram responsáveis por políticas de maior vulto e alcance no território nacional.

Nas justificativas públicas da política, aparece um dos dilemas clássicos da contemporaneidade, a relação entre conhecimento técnico-especialista e democracia. Autores como Marcuse (1967), Habermas (2001), Touraine (1970), Latour (2000) e Castells (2007) – para citar apenas alguns – abordaram essa temática. Em meio a essas políticas, os grupos por elas responsáveis possuem um conhecimento técnico avançado e tentam convencer o público de que suas escolhas técnicas são importantes para toda a sociedade, traduzindo seu conhecimento especialista como soluções para os problemas sociais que identificam.

Entre todos os possíveis, o objeto desta investigação são as formas de justificação pública das políticas em foco por um grupo de técnicos e gestores no processo da sua implementação.

Buscou-se, assim, identificar como o *software* livre era tematizado como projeto político para a sociedade brasileira. Que argumentos eram utilizados? Como se buscava convencer a sociedade da importância e necessidade dessa tecnologia? Como a sociedade brasileira era representada nas justificativas desses gestores?

A fundamentação teórica utilizada para tal análise foi a ética da discussão ou do discurso, habermasiana, e sua teoria política fundada na natureza da ação comunicativa (BRANDON, 2013). Como fizeram Oliveira, Ayres e Zoboli (2011) em outro contexto, interessava identificar o conflito moral presente nas políticas em questão e a existência ou não de um processo de reconhecimento das diferentes racionalidades envolvidas.

O que chama a atenção e incita à investigação é a associação de um discurso baseado na ideia de “bem público”, conforme mobilizado pelos gestores das políticas, por meio de um procedimento que Habermas (1991, 1990a, 1993, 1989) denomina administrativo. As associações operadas pelos agentes em seus discursos, dividindo a

sociedade entre aqueles a favor e contra o *software* livre, fazendo disso uma divisão moral entre bem, a ser endossado publicamente, e mal, a ser combatido com os instrumentos técnicos da administração pública e dos poderes executivos responsáveis pelas políticas, mostra claramente a necessidade de se investigar o processo de legitimação das políticas muito mais que o mérito da causa específica do *software* livre. Como contribuição ao debate, é disso que trata este artigo.

Uma das questões-chave das políticas de *software* livre no Brasil são os recorrentes argumentos em defesa do caráter colaborativo e de independência (em relação às grandes corporações) do *software* livre para os usuários e desenvolvedores do setor público e privado no Brasil. Por ser possível copiar, modificar e distribuir seus códigos, o *software* livre permite que os usuários que detêm conhecimento técnico de programação desenvolvam os códigos segundo suas necessidades específicas, sem ficarem dependentes do produtor original. Essa independência está estreitamente vinculada ao caráter colaborativo do *software* livre, já que o modelo de contrato mais utilizado na distribuição de *software* livre, o GPL, estabelece que os códigos desse *software* sejam acessíveis a qualquer usuário sem custos adicionais.

Entre os formuladores e defensores das políticas de *software* livre no Brasil, a independência em relação a empresas transnacionais de produção de *software* esteve, em muitos casos, associada à defesa da autonomia tecnológica e da promoção do desenvolvimento para o país, sendo o *software* livre considerado capaz de gerar empregos qualificados e diminuir o pagamento de *royalties* pelo direito de uso de *software* fabricado no exterior (GIL, 2003; GUIMARÃES NETO, 2003). O artigo analisa exatamente como se dá essa associação entre práticas colaborativas e independência tecnológica no plano dos argumentos legitimatórios dos gestores das políticas analisadas. Tal associação se observou na análise documental, quando se constatou que a busca pela legitimidade das políticas de desenvolvimento e implementação do *software* livre no Brasil estabelecia uma relação direta entre os modos de agir e pensar constituídos entre os desenvolvedores de *software* livre (sua ética particular enquanto grupo) e a capacidade do país se alçar à condição de desenvolvedor autônomo de tecnologia.

Coletaram-se, para análise, notícias sobre as políticas de *software* livre em três jornais: *O Estado de São Paulo*, a *Folha de São Paulo* e o *Zero Hora*. A escolha de três jornais também teve a intenção de neutralizar o enviesamento que a análise das políticas por meio de apenas um deles poderia oferecer. Como a proposta não é analisar a perspectiva do jornal em relação às políticas, adotou-se essa estratégia.

Também se coletaram artigos e pronunciamentos de gestores, ministros e políticos disponíveis em uma das páginas oficiais das políticas de *software* livre do governo federal, o Portal Software Público,<sup>4</sup> além de um documento distribuído no 9º Fórum Internacional de Software Livre (Porto Alegre – RS) pelo gerente de Inovações do Ministério do Planejamento, Corinto Meffe (2008).

Além desses documentos, também foi analisada uma série de entrevistas, realizadas por uma equipe de profissionais da Celepar, de gestores das políticas de *software* livre, disponibilizadas na mídia social YouTube.<sup>5</sup> Dentro desse site, a Celepar, como usuária, tem um canal próprio, no qual se encontram disponibilizadas as entrevistas

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.softwarepublico.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2016.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.youtube.com/user/celepar>>. Acesso em: maio 2016.

realizadas com gestores que atuaram em diferentes estados da Federação, tendo sido realizadas todas no ano de 2007, no 8º Fórum Internacional do Software Livre.

A DoctumTec,<sup>6</sup> empresa privada de informática do estado de Minas Gerais, também fez um trabalho semelhante ao da equipe da Celepar, e disponibilizou entrevistas que realizou com gestores das políticas brasileiras de *software* livre pelo YouTube.<sup>7</sup> Essas entrevistas foram realizadas no ano de 2006 durante o Congresso Internacional de Software Livre (Conisli), na cidade de São Paulo. Este material foi igualmente analisado.

**Tabela 1 – Documentos selecionados para a análise.**

<b>FONTES</b>	<b>DOCUMENTOS COLETADOS</b>
O Estado de São Paulo	5
Folha de São Paulo	3
Zero Hora	4
Portal Software Público	1
Entrevistas da CELEPAR	4
Entrevistas da DocumTec	1

Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 1 mostra a quantidade de documentos selecionados em cada um dos meios de comunicação. A busca nos arquivos digitais de cada um dos jornais encontrou 27 artigos em *O Estado de São Paulo*, 17 na *Folha de São Paulo* e 20 no *Zero Hora*, contendo a temática do *software* livre. Entre esses, selecionaram-se apenas os documentos que continham uma tentativa, por parte dos gestores, de legitimar as políticas perante a sociedade, excluindo as notícias que descrevessem as políticas ou repassassem informações gerais a seu respeito.

Tanto nas matérias de jornal como nas entrevistas realizadas pelas equipes da Celepar e da DocumTec foram analisados os argumentos utilizados e com os quais os gestores – ou os governos os quais representavam – estavam comprometidos.

Todo o material foi coletado indiretamente, buscando os argumentos dos gestores, em diferentes meios de comunicação, para com a sociedade brasileira. A lógica da coleta e análise dos dados foi observar como os agentes das políticas construíam seus discursos publicamente. Nos documentos selecionados, os gestores e técnicos expressavam sua opinião acerca da importância, relevância e valor do *software* livre na administração pública, e defendiam as políticas sendo implementadas e pelas quais eram responsáveis. As falas não expressam uma resposta objetiva a um questionário elaborado pelo investigador, mas expressam os discursos públicos dos agentes, o que atende aos objetivos desta pesquisa, que quer justamente apreender

<sup>6</sup> Atualmente, maio de 2016, transformada em um canal de TV universitária, com canal próprio no YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/user/doctumtv>>.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.youtube.com/user/raquelborsari>>. Acesso em: 26 out. 2009.

uma lógica de legitimação das políticas de *software* livre no Brasil. Não se trata aqui, portanto, de analisar a natureza da execução das políticas, o que envolveria um trabalho de campo de acompanhamento desse processo.

## OS ARGUMENTOS LEGITIMATÓRIOS DAS POLÍTICAS DE SOFTWARE LIVRE NO BRASIL

A investigação deste artigo tomou por base os objetivos mais gerais das políticas de *software* livre no Brasil, que eram alcançar a autonomia tecnológica na produção de *software* e instituir, para tanto, práticas colaborativas no seu desenvolvimento. Para o presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), em novembro de 2003,<sup>8</sup> “se queremos ser um país que vai usar a tecnologia da informação não podemos ficar mais reféns”.

Em agosto de 2002,<sup>9</sup> o coordenador do projeto de governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo, Sérgio Amadeu, disse: “Não basta apenas importar tecnologia, os países ibero-americanos têm de se inserir neste conceito de maneira autônoma”.

Nas palavras do diretor do Serpro em 2007, Sérgio Rosa, “o *software* livre é uma forma de alavancar o desenvolvimento no Brasil”.<sup>10</sup>

Fica claro, portanto, que o objetivo dos gestores e responsáveis pelas políticas sendo analisadas é alcançar a autonomia no setor, se valendo, para tanto, do modelo de produção do *software* livre. Como já mencionado, a base de sustentação dessas políticas foi a ideia de *software* público, que fez a ponte entre as características do *software* livre e o ideal político em questão. No próprio Portal Software Público encontrava-se a seguinte explicação:

O conceito do *software* público brasileiro (SPB) é utilizado como um dos alicerces para definir a política de uso e desenvolvimento de *software* pelo setor público no Brasil. Tal política compreende a relação entre os entes públicos, em todas as unidades da federação e demais esferas de poder, e destes com as empresas e a sociedade.<sup>11</sup>

O *software* público serve aí como norma para as relações entre todos os entes da república federativa. Porém, mais do que isso, essa norma deve, na visão dos responsáveis pelas políticas, regular as relações sociais brasileiras. Elaborando as características dessa tecnologia no âmbito de uma moralidade particular. Para eles, o *software* livre é:

[...] uma ideia sobre as coisas, é um jeito de pensar a vida, de pensar o relacionamento entre as pessoas [...]. A lógica do *software* livre é essa: eu vou compartilhando conhecimento, eu não estou competindo, estou cooperando com as pessoas. [...] O desafio é transformar [a questão do *software* livre] [...] numa filosofia de vida [...], fazer com que essa humanidade que estamos

---

<sup>8</sup> O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/tecnologia/informatica/2003/nov/05/95.htm>>. Acesso em: 20 maio 2016.

<sup>9</sup> O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.youtube.com/user/celepar>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www.softwarepublico.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2016.

construindo se aproprie de forma generosa das suas evoluções, e não de forma privada, de competição.<sup>12</sup>

Conseqüentemente, as justificativas para esse projeto, que deve balizar a relação entre os entes da federação até os elos constituintes da sociedade civil, são técnicas, como o não pagamento de *royalties* a multinacionais: “O Brasil não pode continuar perdendo anualmente quase US\$ 1 bilhão de *royalties* nesta área”<sup>13</sup>

O acesso ao código-fonte dos *softwares*:

Do ponto de vista da segurança, é um absurdo usar softwares proprietários. Os donos podem estar abrindo sua rede a qualquer pessoa que conheça o código que você desconhece. Não que todo livre seja seguro, mas, como é aberto, é possível saber se é seguro. Isso é muito importante para um governo.<sup>14</sup>

A segurança e a comodidade dessa alternativa tecnológica:

Precisamos capacitar as pessoas, em especial as comunidades carentes, para utilizar as novas tecnologias de informação [...] transmitidas com segurança e comodidade por via eletrônica, [sic] o *software* livre responde a esses imperativos, afirmou Lula.<sup>15</sup>

E a conseqüente possibilidade de tornar-se desenvolvedor (por se ter acesso ao código fonte): “Não podemos ficar aprisionados às velhas soluções e perder a chance de nos tornarmos um grande desenvolvedor mundial de *software* aberto”.<sup>16</sup>

Mas como esses gestores concebem a adoção desse modelo normativo para as relações políticas brasileiras? Para um gestor da Dataprev, em matéria no jornal *O Estado de São Paulo* em abril de 2004, “a resistência por parte dos funcionários ainda existe, mas trata-se de um processo de ‘conquista’ que, no caso da Dataprev, envolve palestras e treinamento para que se habituem com a nova interface”.<sup>17</sup>

Para o presidente do ITI,

a implementação de *softwares* livres será “uma guerra”. O maior desafio, diz, será a “adaptação cultural” do usuário ao novo programa. Em seguida, será a modificação de sistemas à nova plataforma. “É uma batalha cultural. Teremos que chegar ao usuário e dizer: “Desculpe. Nós vamos tirar o Office [da Microsoft] e colocar o OpenOffice [programa compatível com o sistema

---

<sup>12</sup> Marcos Mazoni, presidente do Serpro em 2007, entrevista à Celepar. Disponível em: <<http://www.youtube.com/user/celepar>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>13</sup> Sergio Amadeu, então presidente do ITI, em agosto de 2003, em *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,inclusao-digital-e-uma-das-prioridades-diz-governo,20030509p44550>>. Acesso em: maio de 2016.

<sup>14</sup> Sergio Amadeu, ao jornal *Zero Hora*, em abril de 2006. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>15</sup> *Folha de São Paulo*, jul.2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62731.shtml>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>16</sup> Sergio Amadeu ao *O Estado de São Paulo*, maio de 2003. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,inclusao-digital-e-uma-das-prioridades-diz-governo,20030509p44550>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/>>. Acesso em: maio 2016.



operacional Linux, criado por uma comunidade internacional sem fins lucrativos. Ele vai ser incomodado".<sup>18</sup>

Para um funcionário do Sistema de Processamento de Dados do Senado (Prodasen): "O Prodasen vai dar o exemplo para mostrar que é possível vencer a maior resistência à mudança: a resistência cultural".<sup>19</sup> (ZH, junho de 2004).

Os gestores das políticas concebem, portanto, a transição do uso e desenvolvimento de *software* proprietário para *software* livre como um processo difícil e que enfrenta resistência cultural da sociedade. A política de mudança, antes de ser tematizada publicamente, é assumida como objetivo dos que ocupam o aparelho do Estado. As opiniões contrárias são obstáculos a um projeto previamente assinalado pela administração e legitimado através do recurso a argumentos técnicos. O caráter administrativo das justificativas assim se explicita. O Estado aí é o responsável pela modernização da sociedade. Nesse sentido, os objetivos defendidos pelos formuladores das políticas (autonomia e desenvolvimento) são sustentados por valores (ética colaborativa) e justificados com argumentos técnicos (não pagamento de *royalties*, segurança, acesso ao código-fonte, etc.). Molda-se um projeto político a ser implementado a despeito das resistências culturais da sociedade.

Para o diretor do Serpro em 2007, Sérgio Rosa, em entrevista à Celepar, o

[...] *software* livre é a marca da tecnologia dos anos atuais, e é pra onde o governo brasileiro tá tentando [sic] induzir o empresariado, a comunidade, a população; independência tecnológica para tratar o conhecimento.<sup>20</sup>

A escolha pelo *software* livre é função do Estado, que se compromete em levar à sociedade os valores colaborativos, essa moralidade particular, garantindo o desenvolvimento tecnológico e o acesso dos cidadãos ao resultado desse desenvolvimento. Quando não ele próprio desempenha o papel de força produtiva, o Estado deve, para os formuladores e implementadores das políticas de *software* livre, induzir o empresariado e a população a produzir e consumir *software* livre, sinônimo de independência técnica.

Na perspectiva de "indução" da sociedade brasileira, criaram-se programas como o "PC Conectado" (que mais tarde se denominou "Um Computador para Todos"):

Neste ano, o país tentará fazer com que consumidores privados mudem do Windows também, ao lançar um programa de compra de 1 milhão de computadores "populares" que virão com o Linux e 25 outros programas de código aberto, direcionado a famílias de classe média baixa.<sup>21</sup>

E financiamento de projetos:

O ministro de Ciência e Tecnologia, Eduardo Campos, disse que serão destinados R\$ 6,3 bilhões para financiar 59 projetos de

---

<sup>18</sup> *Folha de São Paulo*, set. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1009200431.htm>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>19</sup> *Zero Hora*, jun. 2004. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/>>. Acesso em: mar. 2016.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.youtube.com/user/celepar>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>21</sup> *Folha de São Paulo*, jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/ff1801200523.htm>>. Acesso em: maio 2016.

*software* livre nas áreas de educação, saúde, agricultura, gestão empresarial, segurança pública, telecomunicações e compras governamentais. Ao induzir o uso do *software* livre, o governo espera elevar a inclusão digital sem causar impacto na balança comercial.<sup>22</sup>

Veja-se que a escolha pelo *software* livre no Brasil tem um caráter estratégico, e não de discussão de um projeto de sociedade. A associação entre essa escolha técnica, a perspectiva de disseminar esta tecnologia pela sociedade (*inclusão digital*) e a manutenção do equilíbrio da balança fiscal mostra claramente o critério técnico e administrativo que baliza tal escolha e os projetos que a têm por base.

Entretanto, ele aparece nas falas dos gestores como um projeto político de sociedade. É nesse contexto que se compreende o apelo às práticas colaborativas. Os argumentos em torno da economia de recursos, da eficiência das soluções em *software* livre e da possibilidade de acesso ao seu código-fonte é que justificam a escolha do Estado pelos valores da colaboração como ideal para a sociedade. Estabelece-se um elo direto entre as práticas colaborativas com a superação de uma dificuldade histórica brasileira, a de desenvolver tecnologia de maneira autônoma em solo nacional. O recurso a argumentos técnicos demonstra a falta de mediação pública na definição dessas políticas. O aparato burocrático-administrativo do Estado, ocupado pelos que defendem o *software* livre e sua ética colaborativa, é considerado meio de implementar suas práticas e valores de maneira ideal. Para o gestor Corinto Meffe,

Começou-se a pensar no *software* livre de uma forma mais ampla. [...] O *software* livre não é só migração, *software* livre é compartilhamento, é colaboração, é comunidade, é padrão aberto, é desenvolvimento, é licenciamento livre. Então [...] o governo começou a apostar na possibilidade dele ser protagonista nas comunidades.<sup>23</sup>

O caráter colaborativo do modelo de produção de *software* livre é reiteradamente ressaltado entre os formuladores das políticas em análise. Suas tentativas de legitimar as políticas endossam uma moralidade particular, esvaziando a discussão pública. Dessa forma, os argumentos dos gestores polarizam publicamente *software* livre e *software* proprietário, sendo a colaboração contrastada com a competição do segundo modelo. Essa polarização remete à valorização imediata do *software* livre em detrimento do *software* proprietário, como um critério de hierarquização que o próprio Estado opera no seio da vida social,

O chamado *software* livre é baseado na ideia que a produção da tecnologia e do conhecimento são coletivos e que, portanto, o chamado *software* proprietário, ele é um obstáculo ao desenvolvimento tanto do conhecimento como das tecnologias. [...] a solidariedade que deve ser levada às últimas consequências, em primeiro lugar, porque é mais eficiente, porque tem mais gente pensando e discutindo [...].<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Zero Hora, mar. 2004. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>23</sup> Entrevista à DocumTec. Disponível em: <<http://www.youtube.com/user/raquelborsari>>. Acesso em: maio 2016.

<sup>24</sup> Paul Singer, secretário nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. Entrevista à Celepar. Disponível em: <<http://www.youtube.com/user/celepar>>. Acesso em: maio 2016.

Logo, os setores da sociedade não alinhados com os ideais propostos por esses gestores são considerados obstáculos à implementação das políticas e, conseqüentemente, ao desenvolvimento do próprio país. A “guerra cultural”, mencionada anteriormente por alguns gestores, adquire assim o seu sentido.

Entre os grupos da sociedade civil que produzem *software* livre, a colaboração é uma prática importante de sua identificação, e é por eles contrastada à prática competitiva dos produtores de *software* proprietário. Essa disputa tem seu contexto específico no âmbito da particularidade da vida civil. Mas, com essas políticas, agentes posicionados no interior do Estado se veem na posição de assumir essa polarização como projeto de atuação governamental. A ética da colaboração, particular a grupos específicos da sociedade civil interessados na produção de *software* livre, é, nesse caso, assumida como projeto de mudança cultural, argumentando que só assim o país se tornará independente tecnologicamente.

O que se sobressai nesse quadro de procedimentos administrativos é a maneira como essas políticas são justificadas e os argumentos que se utilizam para legitimá-la. Ao percorrer o material selecionado pode-se perceber claramente que, ao assumir a dicotomia entre *software* livre e *software* proprietário, esses gestores elaboram um critério classificatório da vida social de cima para baixo, expondo, por exemplo, a posição das empresas contrárias às suas políticas e aquelas a seu favor, associando as primeiras à responsabilidade pelo caráter dependente da produção de *software* no Brasil. Nas palavras do presidente do ITI: “Sérgio Amadeu, mandou um claro recado ao mercado sobre a postura do governo Lula na área: ‘As empresas que vivem de licenças estão contrárias à gente. O Estado vai tentar sair desse modelo’, disse”.<sup>25</sup>

## CONCLUSÃO

Observa-se que os gestores associavam o *software* livre, por suas características técnicas, imediatamente à solução de problemas sociais. Os objetivos da política, sustentados pela ideia de *software* público, seriam atingidos na medida em que se adotasse uma moralidade particular (ética da colaboração) e que esta fosse endossada pelo Estado. Os responsáveis pelas políticas operam uma distinção classificatória da sociedade. Os setores da sociedade alinhados às perspectivas particulares dos que formulam as políticas serão apoiados. Aqueles contrários enfrentarão uma guerra de conquista do Estado brasileiro.

Essa operação classificatória é típica do que Habermas (1990a, 1990b) denomina ação administrativa, não passando pelo crivo de uma racionalidade pública. Esse caráter administrativo se expressa quando os responsáveis pelas políticas falam em “resistência cultural”, “indução” e “guerra”. Isso ocorre pois justificam tecnicamente a implementação de políticas de *software* livre, que se trata, na verdade, da tentativa de endossar, por meio das posições que agora ocupam no Estado, uma moralidade particular. Não há debate e convencimento, mas guerra e resistência, indução e contrariedade. São características eminentemente administrativas da justificação das políticas, em que as temáticas não estão e não foram colocadas para o debate, mas para a execução por intermédio da intervenção do Estado sobre a sociedade. A direção dessa intervenção dependerá da perspectiva dos agentes sociais que, a um determinado momento histórico, ocuparem posições administrativas e estratégicas.

---

<sup>25</sup> Zero Hora, jun. 2004. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/>>. Acesso em: mar. 2016.

As constantes polarizações, presentes nas falas dos gestores, entre *software* livre e *software* proprietário, bem como a acusação clara de que os setores da sociedade civil alinhados com o segundo modelo técnico estariam na contramão da política pública e, inclusive, representariam os interesses do capital estrangeiro e da dependência tecnológica, são clara demonstração do argumento acima exposto. A defesa estatal de práticas colaborativas configura uma lógica administrativa, que não resulta do convencimento político das vontades nacionais em torno de um mesmo projeto, mas da elaboração da moralidade particular de um grupo no âmbito administrativo.

O Estado aparece como determinante de um posicionamento político e propositor de um projeto político societário. Nesse cenário, como diz Silva (2011), “para se fazerem contemplados, os cidadãos seriam obrigados a adaptar suas condutas a padrões de comportamento”, os quais se definem heteronomamente através de programas sociais. Em tal política, ideias e práticas sociais, que permeiam, se chocam e se proliferam na sociedade civil, são hierarquizadas e definidas publicamente com base em argumentos hipotéticos, que tentam se passar por inquestionáveis, escondendo uma relação de sobreposição de uma ética particular sobre outras. Domina, nesse caso, a ética dos grupos sociais que foram capazes de ocupar o aparelho administrativo, tornado meio por excelência de proposição e implementação de políticas. A vida institucional é transformada em instrumento de grupos particulares, que buscam obter o privilégio da decisão política.

A fala de figuras-chave da gestão das políticas de *software* livre, ocupando cargos administrativos, seja em autarquias de ministérios ou em empresas estatais de informática, demonstra sua intenção de atualizar seus projetos particulares, uma vez providos de capacidade estratégica para tanto.

Se os grupos, cujas identidades se constroem no desenvolvimento de *software* livre, não se inserem em um espaço público de discussão, em que a justificação pública de suas propostas suspenda as identidades herdadas, há transposição imediata de interesses particulares à esfera política. As justificações das políticas assumem então um caráter administrativo, e tem-se, nessas políticas, uma sobreposição de aspectos particulares e técnicos da vida civil às questões da vida pública (AVRITZER, 2000; HABERMAS, 1990a, 1991, 1993).

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Habermas e Weber: da instrumentalização da moral aos fundamentos morais da democracia”. In: SOUZA, Jessé (Org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: UnB, 2000.

BRANDOM, Robert B. Para a reconciliação de dois heróis: Habermas e Hegel. *Novos Estudos Cebrap*, n. 95, p.123-141, mar. 2013.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, 1).

FALCÃO, Joaquim et al. Estudo sobre software Livre. Rio de Janeiro: FGV-RJ, 2005. Disponível em: <[http://www.iti.gov.br/twiki/pub/Certificacao/CartilhasCd/Estudo\\_FGV.pdf](http://www.iti.gov.br/twiki/pub/Certificacao/CartilhasCd/Estudo_FGV.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2009.

GIL, Gilberto. *Rumo à democracia digital*. Brasília, 2013. Discurso proferido durante a Semana de Software Livre no Legislativo no dia 19 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.softwarelivre.gov.br/artigos/DicursoGil/>>. Acesso em: 24 nov. 2008.

GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. *Software livre: cultura de solidariedade e de compartilhamento*. Genebra, 2003. Discurso proferido na Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação. Disponível em: <<http://www.softwarelivre.gov.br/artigos/SamuelGenebra/>>. Acesso em: 23 nov. 2008.

HABERMAS, Jürgen. En que consiste la “racionalidad” de una forma de vida?. In: \_\_\_\_\_. *Escritos de moralidad y eticidad*. Barcelona: Paidós, 1991.

\_\_\_\_\_. *Justification and application: remarks on discourse ethics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

\_\_\_\_\_. *Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press, 1989. (The Theory of Communicative Action, 2).

\_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos Cebrap*, n. 26, 1990a.

\_\_\_\_\_. *Técnica e ciência e como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 2001.

\_\_\_\_\_. *Teoria y praxis*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1990b.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp, 2000.

MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade Industrial*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967.

MEFFE, Corinto. *A experiência do software público*. Porto Alegre, 2008. Artigo distribuído no 9º Fórum Internacional do Software Livre.

OLIVEIRA, Luzia Aparecida; AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita; ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone. Conflitos morais e atenção à saúde em Aids: aportes conceituais para uma ética discursiva do cuidado. *Interface: comunicação, saúde, educação*, Botucatu: Unesp, v. 15, n. 37, p. 363-375, jun. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832011000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832011000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 maio 2016.

SILVA, Felipe Gonçalves. Entre potenciais e bloqueios comunicativos: Habermas e a crítica do Estado democrático de direito. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 62, p. 307-330, ago. 2011. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792011000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792011000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em:10 maio 2016.

TOURAINÉ, Alain. *Sociedade pós-industrial*. Lisboa: Moraes Editores. 1970.