

A DESORDEN FEDERAL

Ana Maria Barcellos Malin

Os homens só apresentam a si problemas para os quais já tenham capacidade de encontrar a solução.

A crise do Estado Brasileiro - tanto ou mais do que qual quer das outras notórias crises - é de capacidade de gerenciar informações para e de um ambiente complexo, como é o da atual sociedade brasileira. Desse ponto de vista, o Estado brasileiro está muito mais falido do que possa imaginar qualquer olhar externo.

E o pior é que essa questão não está colocada, enquanto tal, em cima da mesa - apesar de seus sintomas explodirem através de todas as notórias ineficiências dos serviços públicos.

O quadro da administração federal na área de tratamento da informação e das tecnologias de informação poderia ser ilustrado se imaginássemos as conseqüências de uma grande empresa, digamos uma Petrobrás ou uma AT&T, que nunca tivesse planejado e coordena-

O Estado brasileiro enfrenta crise na capacidade de gerenciar informações para e de um ambiente complexo. Mas essa questão não está colocada enquanto tal, e se esgotaram as tentativas de reforma administrativa onde a informática ocupe lugar marginal. Não basta aplicar recursos e racionalidade às tecnologias de informação. É necessário também fazê-lo em relação à informação propriamente dita. Há que se rever normas e atribuições adaptando-as às novas realidades tecnológicas, assim como o monopólio de empresas federais de informática. Não há como dispensar a concorrência pelo melhor serviço. A informação deve ser usada como fio condutor da reforma administrativa, eliminando-se duplicidades de tarefas e constituindo-se os cadastros básicos. Em relação à sua disseminação, a norma deve ser sua ampliação, determinando-se as situações de restrição e o papel do setor privado.

nado as atividades de informática de seus departamentos e, mais grave, nem percebesse que é importante implantar essas funções.

Por mais deficiente que seja o controle dos outros recursos da administração federal, como pessoal, patrimônio, material, recursos financeiros etc. - e de novo chamamos a atenção para o fato de que embutida nessa deficiência está a incapacidade de dispor de informações que permitam gerenciar esses recursos, muito mais do que saber que direção estratégica tomar em relação a eles - essas funções estão implantadas, existem órgãos centrais encarregados de seu planejamento e coordenação, existem sistemáticas de procedimento e rubricas orçamentárias específicas que permitem monitorar investimentos. São *recursos* vistos enquanto tal e não passa pela cabeça de ninguém que pudesse ser diferente.

Esse diagnóstico não é inédito. Tanto a ex-SEI - Secretaria Especial de Informática - quanto sua antecessora, a antiga Capre, tentaram criar rédeas para conduzir a informatização do setor público. Mas, em ambos os casos, o que prevaleceu foi o objetivo da política industrial de constituição de um parque produtor de equipamentos nacional.

Quando da eleição do presidente F. Collor, a reflexão havia ganhado mais massa crítica¹ e foi criada a Subsecretaria de Informática do Setor Público - SINFOR -, ligada à Secretaria de Administração Federal - SAF. Após os dois primeiros

anos de funcionamento, durante os quais se traçou um programa de criação de instrumentos de política para a área e iniciou-se seu cumprimento, a incompreensão sobre a necessidade da existência de tal função voltou a atacar. A SAF, numa visão míope, queria um departamento interno de informática e não uma área para cuidar do seu planejamento e coordenação na administração federal. Outra vez, o projeto é abortado.

Considerando-se que a agenda de questões do país está sendo irreversivelmente atualizada às novas realidades, é de se imaginar que tenham chegado ao limites as tentativas de reforma do setor público onde essa linha de trabalho funcione como "faz de conta".

Se a proposta desse artigo é contribuir para a definição de um grande norte, esse é primeiro ponto: a função de coordenar a questão da informática pública não pode ocupar um lugar marginal.

Nos EUA, a política para informática no governo federal foi desenvolvida ainda no governo Carter, através de uma comissão diretamente ligada ao presidente e dirigida por Nelson Rockefeller. No Japão, uma tentativa semelhante foi enfrentada por outra comissão de alto nível - a do relatório JACUDI.

¹ Diagnósticos convergentes vinham sendo desenvolvidos especialmente na ex-SEI e no SERPRO.

Antes de entrarmos nos grandes "o que fazer?" nesta área é necessário precisar melhor as margens do campo de atuação. E, para isso, *Informática* não é um bom nome. Na década de 70 seu emprego é questionado² por expressar uma tecnologia difusa, aplicável à maior parte da produção de bens e serviços e não a uma tecnologia que visa tratar especificamente do *objeto* informação, ou seja, como uma *tecnologias de informação*, como passou a ser usado.

Dessa maneira fica mais claro que a questão é: I) gerenciar um conjunto de tecnologias - de tratamento e comunicação de dados, voz e imagens - onde os computadores compõem só uma delas e II) ao inverter o foco dos *meios* para os *fins*, que o objetivo não é o emprego "em si" de hardware, software e telecomunicação, mas de usá-los como infra-estrutura capaz de prover, de forma mais produtiva, informação de melhor qualidade.

Não basta portanto aplicar recursos e racionalidade à tecnologia. É necessário também fazê-lo em relação à qualidade e à organização do conteúdo do que elas veiculam.

É a expressão desta filosofia que vamos encontrar na definição do programa "*Information Resources Management - IRM*" que o governo federal dos EUA implanta por

intermédio do seu *Paperwork Reduction Act* aprovado pelo congresso em 1981. O conceito de IRM, na definição oficial inclui:

"planejamento, orçamentação, organização, administração, treinamento e controle associados às informações governamentais. As atividades englobam tanto a informação *em si*, como os recursos a ela relacionados, como pessoal, equipamentos, recursos financeiros e tecnologia".

Percebe-se, portanto, que uma atividade com esse elenco de funções e que requer uma trabalhosa revisão de inúmeros micro-ambientes de serviços para ser executada de fato, não pode ocupar posição marginal.

Consideramos então que "o que fazer?" ficará mais preciso se for definido como a necessidade de planejar e coordenar: I) as diversas tecnologias de informação e II) os recursos de informação, propriamente ditos.

Desse ponto de vista a primeira tarefa é a revisão de ultrapassadas normas e atribuições conflitantes entre inúmeros órgãos da administração pública: Arquivo Nacional, SAF, Biblioteca Nacional, IBGE, DEPIN, EMBRATEL, TELEBRÁS etc., adaptando-as às novas realidades tecnológicas que borraram todas as antigas fronteiras em matéria de atividades ligadas à informação.

² Vide relato que o famoso Rapport Nora, francês, faz sobre o assunto.

Mas vamos aqui centrar nossas sugestões nos problemas ligados especificamente aos recursos de informação, que poderiam ser enunciados como sendo:

- . acúmulo de desconhecida e enorme massa de informações;
- . duplicidade desnecessária de coleta, produção e arquivamento de dados;
- . lacunas de informações indispensáveis;

. desconsideração, no momento do lançamento de programas governamentais, da viabilidade de uma estrutura de informações que os suporte;

. estragamento na disseminação de informações públicas e inexistência de estruturas que viabilizem essa atividade.

Os sistemas de informação na área pública podem ser classificados segundo seu conteúdo, como é mostrado na tabela abaixo:

TIPOS DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Nomeação	Tipo A	Tipo B	Tipo C
Característica do	Assentamentos Cadastrais	Atividades Operacionais de Governo	Recursos Gerenciais e Patrimoniais
C O N T E Ú D O	<ul style="list-style-type: none"> - Demográficos - Frota veículos - Museus/ Arquivos - Topográficos - Objetos culturais - Tributação - Informação sócio-econômica - Outros 	<ul style="list-style-type: none"> - Contratos - Projetos - Programas - Pesquisa - Planos - Orçamento - Memória institucional etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoal - Material - Bens imóveis - Finanças - Arquivo Corrente - Rede escolar - Rede hospitalar - Outros

Se a essa classificação aplicarmos as fases do ciclo da informação - coleta, arquivamento, tratamento, disseminação e uso - inferimos:

1 - Nos acervos do tipo A manifestam-se problemas de duplicação, sobretudo na coleta/arquivamen-

to do mesmo dado fornecido pela sociedade.

A formação de "comunidades de órgãos produtores dos mesmos dados" - por exemplo, órgãos envolvidos com produção e usos de dados sociais, ou de informações

sobre comércio exterior etc. - buscando racionalidade e critérios de partilhamento do dados pode levar a uma significativa redução de custos e de enxugamento da máquina administrativa. Nos EUA, onde foram criados 15 áreas prioritárias de revisão, a coleta de dados foi reduzida em 25%, representando US\$ 5,2 bilhões/ano.

Além disso, a informação deve servir como fio condutor de uma reforma administrativa de sintonia mais fina: se não é mais necessária a produção e tratamento de um dado, qual o sentido de manter um órgão que tem esta missão?

2 - Nos acervos do tipo B, o maior problema são as lacunas na produção dos dados (estamos considerando que produção engloba as fases de coleta, arquivamento e tratamento).

Quantas vezes o governo federal contrata uma consultoria sobre o mesmo tema? As empresas de consultoria é que sabem, e dizem que são inúmeras as vezes. E por que um relatório de projeto de um órgão fica circunscrito ao próprio órgão e não é disponibilizado para outros?

A implantação de sistemáticas que canalizem essas informações para bases de dados de uso partilhado, ao mesmo tempo que representa uma forma de reduzir um custoso desperdício, tira da retórica a questão de tornar produtivo o

conhecimento gerado na área pública.

3 - Em relação aos acervos do tipo C, os problemas se encontram tanto nas lacunas dos dados básico quanto na falta de metodologia padronizada para seu tratamento. As lacunas são notórias: quantos funcionários públicos federais afinal existem no Brasil? Quem são eles e onde estão? E a reforma patrimonial da União, que não encontrará mais do que 20% dos seus imóveis cadastrados? E a política de compras do governo federal, que não dispõe nem de um cadastro de compras nem do de fornecedores? Isso quer dizer que o barco anda completamente à deriva, e num Estado com sérios problemas de deficit orçamentário...

A prioridade aqui deve estar voltada para implantação de rotinas de coleta de dados primários, formando-se os cadastros básicos.

Cabe uma recomendação em relação à aplicação de racionalidade à fase de produção da informação, qualquer que seja a natureza do seu conteúdo: a única maneira de se identificar de forma sistemática as duplicidades/ lacunas é por meio de levantamento sistemático. De nada adiantarão "censos extraordinários" se não forem previstas rotinas permanentes (e capilarizadas) de atualização - informação desatualizada é não-informação.

Assim, num programa mínimo de governo na área, a retomada do projeto de constituição de um Guia de Bases de Dados do Governo Federal é absolutamente prioritário.

Em relação à fase do ciclo da informação da disseminação, há sobretudo que se rever e atualizar aspectos legais e normas escritas (e não-escritas) associadas a essa atividade. E aí, forçosamente, o processo extrapolará a questão da gestão pública da informação para se localizar na relação comunidade/Estado/informação.

Se concordamos que a informação se tornou recurso estratégico e que seu fluxo deve ser desobstruído, a norma deve ser de que os dados arquivados na área pública sejam o mais amplamente disseminados. Logo há que se determinar os casos em que ele deve ser retido. Isso envolve critérios de preservação dos dados de caráter pessoal - privacidade - e da discussão do que deve ser considerado sigiloso.

E, se a informação também passa a ser tratada como mercadoria - e o Estado é o grande produtor de informações -, como se posicionar frente aos direitos autorais do setor público? Qual política adotar para sua comercialização?

Vamos citar aqui dois exemplos de como essa situação está mal resolvida: IBGE e a antiga CACEX (hoje DECEX) produzem informações

preciosas para o funcionamento da economia, e o grande número de usuários em busca delas enfrenta a seguinte situação: entrar numa fila de solicitação e junto, entregar uma quantidade de disquetes que comportem o arquivamento das informações solicitadas, dado que essas instituições não dispõem de verbas para adquiri-los. A receita com a comercialização de informações não será reinvestida para alargar as condições de atendimento - livrando o usuário dessa prática da época do escambo -, porque será absorvida pelo caixa do Tesouro.

A solução natural seria repassar a comercialização para o setor privado. Mas, em que condições? Dado que o setor privado brasileiro na área é emergente, cabe ao Estado, além de promover um grande entendimento sobre o assunto, incentivar, desse modo, seu desenvolvimento, como, por exemplo, no Japão faz o *Data Base Computer Center*.

Para finalizar, um ponto nevrálgico: a questão do monopólio que as empresas federais de prestação de serviços de informática - SERPRO, DATAPREV e DATAMEC - detêm em importantes setores da área pública. Se essas empresas desenvolveram um saber específico em relação aos órgãos que atendem, por outro, como em qualquer situação de monopólio, prevalece a entropia.

Nada mais justifica a manutenção dessa situação. Se o objetivo é o melhor funcionamento do Estado e do atendimento ao cidadão, não há como dispensar a concorrência para se obter o melhor serviço e, se as empresas públicas apresentarem as melhores soluções, que sejam as vitoriosas nessas concorrências.

O monopólio do setor público deve se ater à garantia da integridade das informações que tem sob sua guarda.

Numa área tão dinâmica como a das tecnologia da informação, só mesmo o monopólio explica o fato dos *birôs públicos* ocuparem um destacado primeiro lugar no faturamento total do setor de informática brasileiro.

Segundo o *Anuário Informática Hoje*, em 1993, de um faturamento de US\$ 6,3 bilhões para o total do setor - que inclui desde automação bancária e industrial, à comunicação de dados, passando por *mainframe* e micros - os serviços públicos respondem por US\$ 1,36 bilhões, isto é, 21,56% da receita. Enquanto isso, os grandes produtores de *mainframes* ocupam o segundo lugar, com uma fatia de 16,92% da receita total. Sendo que entre 1992/93 sua receita bruta cresceu em mais de 150%. Espelhará esse destacado primeiro lugar também destacada competência?

Resumen

EL DESORDEN FEDERAL

El Estado brasileño enfrenta crisis en la capacidad de administrar informaciones para y desde un ambiente complejo. Pero esa cuestión no está colocada como tal y se han agotado los intentos de reforma administrativa donde la informática ocupe lugar marginal. No basta aplicar recursos y racionalidad a las tecnologías de información. Es necesario hacerlo además en relación con la propia información. Hay que revisar normas y atribuciones, adaptándose a las nuevas realidades tecnológicas, así como el monopolio de empresas federales de informática. No hay como dispensar la competencia por el mejor servicio. La información debe ser usada como hilo conductor de la reforma administrativa, eliminando repetición de tareas y constituyendo los catastros básicos. En relación con su diseminación, la norma debe ser su ampliación, determinándose las situaciones de restricción y el papel del sector privado.

Abstract

FEDERAL DISORDER

The Brazilian State is confronting a crisis in its capacity to administer information for and from a complex environment. However,

that issue, as such, has not been raised, and the attempts to reform public administration with information science occupying a marginal space have run their course. It is not enough just to invest resources and apply rationality in information technology. It is also necessary to do both regarding information itself. The norms and attributes need to be revised to adapt to new technological realities, as does the monopoly of federal information science companies. Competition for the best service cannot be dispensed with. Information should be used as a conduit in the administrative reform, eliminating duplication of jobs and creating basic registers. Regarding dissemination of that information, the norm should be to increase it, determining the situations for restrictions and the role of private enterprise.

Ana Maria Barcellos Malin é consultora em Economia da Informação.
