

Informática Pública e Reforma Administrativa¹

Eugênia Bossi Fraga²

Diretora-presidente da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A - Prodabel

Juliana do Couto Bemfica³

Assessora do Centro de Desenvolvimento e Estudos da Prodabel

Nazaré Lopes Bretas⁴

Assessora do Centro de Desenvolvimento e Estudos da Prodabel

PALAVRAS-CHAVE

Informática pública – Política de informação – Gestão de informação governamental – Administração pública

RESUMO

O artigo analisa os desdobramentos, para a informática pública, dos processos de reforma administrativa em contexto de configuração de um *ethos* privatista de relações entre Estado e sociedade. São destacados os aspectos relativos à cultura organizacional, tanto das instituições responsáveis pela informática pública como da máquina pública em geral, como herança a ser considerada nos processos de planejamento e gestão da implantação de políticas de informação governamental. Busca-se identificar as especificidades da informática pública, que podem e devem ser enfatizadas como contraposição às diretrizes que orientam a perspectiva privatista.

1. INTRODUÇÃO

No contexto de reforma administrativa, em andamento em diversos municípios brasileiros, é oportuna a reflexão sobre os rumos da informática pública. A despeito da exiguidade de políticas explícitas de informação governamental, o

¹ Este trabalho representa um acúmulo de discussões e reflexões acerca da inserção da informática pública no processo da Reforma Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte, a partir de dezembro de 2000.

² E-mail: ebossi@pbh.gov.br

³ E-mail: juliana@pbh.gov.br

⁴ E-mail: nazare@pbh.gov.br

setor público sofre hoje uma forte pressão para melhorar suas condições de produção de informação, sob argumentos de aumento da sua eficiência e transparência. No entanto, é possível observar que, muitas vezes, o fascínio exercido pela inovação tecnológica se sobrepõe à efetiva vontade política de estabelecer sistemas de informação pública que permitam viabilizar recursos para a melhoria na prestação geral dos serviços públicos e ampliação da participação política e da transparência governamental.

Nesse sentido, observa-se também um processo de rebaixamento da relevância das instituições de informática pública como partícipes na discussão das questões informacionais e como agente de preservação do caráter público do setor governamental e das relações entre Estado e sociedade.

A questão da informática pública apresenta-se hoje, sobretudo, como uma questão relacionada com a preservação do sentido público das atividades governamentais e com a preservação de um acervo vivo de conhecimento específico sobre o setor público representado por um quadro funcional capacitado para lidar com as especificidades deste.

Do ponto de vista da competência tecnológica consubstanciada nesse acervo, que constitui a história de cada uma das instituições de informática pública, sua substituição por recursos, bens e serviços oriundos do setor privado reflete a subsunção ao movimento privatista explícita ou implicitamente imposto, a partir da consideração da problemática do setor público como algo cuja solução é a via única representada pela adoção de um modelo neoliberal de Estado e do modo gerencial de administrar que, gradualmente, transforma cidadãos – que, às vezes, nem chegaram a sê-lo – em consumidores.

Nesse sentido, a preservação de uma informática pública associa-se às possibilidades de implementação de um sistema de informação pública pautado por valores contra-hegemônicos, estabelecidos segundo uma política de informação cujas formulações resultam, não de uma equipe de tecnocratas, mas da articulação de atores sociais comprometidos com princípios democráticos e com a implantação de sistemas informativos que resultem na ampliação quali-quantitativa das demais atividades do setor público.

Se esta é a direção desejada, torna-se necessário estabelecer estratégias de articulação entre as entidades responsáveis pela informática pública com vistas à identificação de pontos que possam configurar uma contra-hegemonia ao movimento de desmonte do Estado.

2. POLÍTICA DE INFORMAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA

As instituições de informática pública carregam uma tradição, amplamente criticada, de isolamento e prepotência no estabelecimento de soluções de sistemas

de informação e de sobrevalorização do conhecimento requerido para atuar com as tecnologias informacionais. Uma das conseqüências desse tipo de tradição é a excessiva importância atribuída ao componente inanimado dessa tecnologia, hoje sintetizada na fetichização das redes, particularmente a Internet, e dos aplicativos gerais.

O setor público por sua vez, portador de uma tradição burocrática e organizado segundo uma estrutura funcional estanque e fragmentada, encontra-se pressionado a adotar modelos gerenciais de administração,⁵ que são pautados por uma lógica diversa da anterior, tanto em termos da forma de organização, como em termos dos objetivos pretendidos. Em qualquer dos casos, a informação é uma précondição tanto para o seu funcionamento quanto para a colimação dos seus objetivos, embora, em cada um deles, sejam diferentes as demandas informacionais. Nesse sentido, é importante ter em mente que o setor público, ao levar a efeito um processo de mudança administrativa, não se desfaz da sua herança isolacionista e fragmentada de um dia para o outro. A essa herança agregam-se ainda o aumento da complexidade e urgência das demandas por tecnologia em uma administração pública recém-reorganizada, ávida por resultados que viabilizem maior integração sistêmica de suas funções e a melhoria do acesso a informações.

Até a década de 90, a conjunção de características da instituição de informática pública com as do setor público orientou a formulação de projetos para aplicação de tecnologias de informação, que estiveram, via de regra, subordinados ao duplo processo de isolamento (dos profissionais de informática em relação aos usuários e dos diversos setores integrantes da máquina pública) e, ao mesmo tempo, ao processo contraditório de centralização tecnológica⁶ e fragmentação temática.⁷

Um dos resultados dessa dinâmica foi a baixa integração dos bancos de dados até então implementados para os diversos fragmentos, refletindo a estanqueidade e verticalidade da estrutura da administração pública vigente. Um outro resultado que reflete a perspectiva formalista sobre os requisitos dos sistemas de informação desenvolvidos, foi o enfoque no processamento e controle de transações específicas a cada setor, obscurecendo as possibilidades de se pensar no acervo de informações que estava sendo produzido, como acervo passível de atender a demandas extra-setoriais adicionais. A carência de dados além daqueles estritamente necessários para viabilizar o funcionamento específico do setor é, ainda hoje, um sinal evidente que, a despeito do tempo transcorrido desde o início do processo de mudança, as tradições e heranças mencionadas ainda se fazem presentes. Pela dificuldade de integração entre dados produzidos para cada setor específico, os processos de planejamento necessários para a gestão pública foram desenvolvidos apoiados no suprimento *ad hoc* de suas necessidades de informação.

⁵ Não se pretende discutir aqui as premissas e as conseqüências dos modelos gerenciais na administração pública, o que, por si só, seria objeto de artigo específico.

⁶ Das instituições de informática.

⁷ Fragmentação setorial e, por vezes, espacial, dos órgãos da administração pública com seus processos informativos próprios.

A década de 90 marcou uma fase de diversas mudanças em relação ao quadro descrito. Entre elas é importante destacar a generalização do uso de microcomputadores interligados em redes, a disseminação da Internet para uso extra-acadêmico, a pressão para a adoção, pelo setor público, de modelos gerenciais de administração e a colocação da discussão sobre a democracia,⁸ com impactos iniciais significativos em relação ao acesso à informação do setor público. Essas mudanças fizeram emergir a demanda pela agregação de valor às informações brutas, não apenas para apoio à administração e ao Governo na formulação das políticas públicas e efetiva prestação de contas, mas também tendo em vista torná-las disponíveis para acesso público.

Com isso, e a despeito dos impactos que as heranças mencionadas pudessem ter para as mudanças, os movimentos de reorganização administrativa ensejados e as possibilidades postas pelas novas tecnologias⁹ acabaram por oferecer condições para a adoção de uma perspectiva sistêmica mais abrangente, para lidar com a questão da informação no setor governamental. Entretanto, essa é uma oportunidade que, para ser aproveitada, precisa levar em conta tais heranças bem como o fato de não ser este um processo politicamente inocente ou neutro. Se a democracia está entre os valores a serem preservados ou aprofundados, as soluções informacionais devem ser pautadas por valores democráticos.

Nesse sentido, a discussão e o estabelecimento de uma política pública de informação governamental precedem a adoção de iniciativas, mesmo sistêmicas, em relação à questão informacional. Seu estabelecimento, em especial quando se trata do poder local, envolve a explicitação e priorização dos destinatários da informação que resulta da ação governamental, seus conteúdos e a estratégia de publicização. Envolve também a definição das prioridades de sua implementação e a fixação das diretrizes para o planejamento de sua gestão.

Como política pública, é importante destacar que sua efetividade não resulta apenas de um ato de vontade do governante, mas requer a negociação entre os diversos atores envolvidos e afetados por ela. Como processo que não parte do zero, mas que se inscreve num meio cultural e organizacional pré-dados, o planejamento da gestão informacional tem por desafio negociar, com esse conjunto de atores, as estratégias de produção, atualização, circulação e disseminação da informação. Nessa negociação, um ponto central a ser considerado em relação à informação é o seu caráter dinâmico, não-linear e inter-relacionado com as demais políticas públicas bem como com os processos de planejamento, execução, monitoramento e controle social das ações governamentais, uma vez que a informação é resultado indireto destas.

⁸ Essa discussão envolve tanto a conceituação de democracia quanto a discussão das possibilidades de instauração de uma democracia direta com base nas novas tecnologias de informação e comunicação, que não são objeto de aprofundamento.

⁹ Vale registrar que o mercado se apresenta neste cenário como fornecedor de produtos e serviços resultantes da aplicação de tecnologias de ponta, muitas vezes ilusoriamente empacotados como soluções independentes de esforços de revisão de processos e fluxos.

Um planejamento da gestão informacional com essa orientação pressupõe a existência de uma instância interinstitucional, de natureza coordenada, constituída a partir da identificação dos atores relevantes tanto para sua implementação como para a posterior gestão da informação. Pressupõe também o estabelecimento das atribuições e responsabilidades, tanto no nível do detalhamento de projetos como de sua execução.

A identificação dos fluxos informacionais, suas origens e destinos, a consideração das necessidades operacionais, gerenciais e estratégicas de Governo e a identificação das necessidades de investimento, formação e capacitação são requisitos para a elaboração de uma arquitetura de informação capaz de consubstanciar as diretrizes da política de informação estabelecida.

A fixação de um cronograma que contemple ações de efetivação a curto, médio e longo prazos e o estabelecimento de critérios para acompanhamento e avaliação da gestão informacional com vistas a re-alimentar o planejamento e avaliar se os objetivos pretendidos com a política de informação estão sendo atendidos são aspectos fundamentais.

A gestão da informação, em termos regionais ou setoriais, é levada a efeito, na prática, como resultado da convergência entre os parâmetros definidos pelo planejamento da gestão de informação e as necessidades locais do órgão onde a informação é gerada. As possibilidades informativas decorrentes desse processo dependem, entre outros, do quanto a arquitetura da informação, os fluxos informacionais identificados e as dinâmicas de produção, atualização, circulação e disseminação fixadas respondem àquelas necessidades e refletem as ações e os processos geradores da informação.

Nos fóruns para a definição da política de informação, a instituição de informática pública inscreve-se como interlocutora; no planejamento da gestão sua atribuição central é o estabelecimento da arquitetura de informação; na gestão da informação governamental, sua atuação relaciona-se com o desenvolvimento dos projetos de aplicação da tecnologia e sua manutenção. Por força da participação nestas instâncias, as instituições de informática pública passam a ter que incorporar, de forma persistente e explicitamente negociada, a (re)configuração do ambiente informacional ensejada pelo quadro de reforma administrativa e inovação tecnológica, potencializando o uso das tecnologias para o processamento, produção, disseminação e acesso às informações.

Sob esta perspectiva, as bases tecnológicas disponíveis na administração pública – aí entendidos os recursos de hardware, software e, sobretudo, o conhecimento tecnológico/setorial acumulado – constituem condição necessária, ainda que não suficiente, para a efetivação da política de informação.

Uma outra condição refere-se à reavaliação da forma de atuação em relação às atividades de gestão dos recursos tecnológicos. Evidencia-se a necessidade de enfatizar o estabelecimento e a disseminação de padrões, o partilhamento de re-

cursos tecnológicos e informacionais que facilitem a integração sistêmica das funções de governo, a adoção de estratégias para aplicação desses recursos tendo em vista a ampliação do controle social, melhores resultados das ações de governo e a estruturação de indicadores para avaliação dos impactos dessas tecnologias sobre o desempenho governamental.

Isso posto, a reafirmação da vigência de uma informática pública requer a consideração dos seguintes pontos:

- qualificação do quadro de profissionais para emprego dos recursos tecnológicos e incorporação de novas tecnologias tendo como referência o caráter público do setor governamental, em contraposição ao modelo de consumismo tecnológico que alimenta o mercado das tecnologias de informação;
- qualificação de quadros da administração pública para o uso desses recursos, com vistas à configuração de uma cultura informacional mais consoante com as mudanças em andamento;
- desenvolvimento de capacidade crítica para a incorporação de novas tecnologias, a partir de parcerias com o setor privado e com instituições de ensino e pesquisa;
- desenvolvimento de projetos de aplicação da tecnologia voltados à integração sistêmica das funções governamentais, referenciados em uma arquitetura global de informações;
- estabelecimento de padrões voltados para ambientes abertos;
- cooperação com outras instituições do setor público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É ilusório imaginar que os impactos para a informática pública de movimentos de reorganização administrativa que alcançam a institucionalização da política de informação sejam triviais, ou restritos a determinada instituição.

Embora tendo especificidades locais, o histórico comum de importante conjunto dessas instituições e o caráter prevalente em grande parte dos processos de reorganização estabelecem elementos comuns, cujo equacionamento pode em muito ser subsidiado pela retomada de ações de cooperação entre entidades de informática pública e destas com as instâncias de formulação da política de informação.