

A Tecnologia da Informação  
na reforma do Estado

*Ricardo Adolfo de Campos Saur*

**06**

A Tecnologia da Informação  
na reforma do Estado

*Ricardo Adolfo de Campos Saur*

**06**

**Texto para discussão** é uma publicação da  
Escola Nacional de Administração Pública

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Livino Silva Neto

*Revisão*

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

*Editoração eletrônica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

S259 SAUR, Ricardo Adolfo de Campos.

A tecnologia da informação na reforma do Estado:  
uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas para as  
grandes empresas de processamento de dados da área  
pública / Ricardo de Campos Saur. Brasília: ENAP, 1996.

21 f. (Texto para discussão, 6).

1. Reforma do Estado 2. Informática Pública 3. Tecnologia  
da Informação. I. Título.

CDD: 020:350.0038

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

E-mail: [publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)

## A Tecnologia da Informação na reforma do Estado:

Uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas  
para as grandes empresas de processamento  
de dados da área pública

*Ricardo Adolfo de Campos Saur\**

De 21 a 23 de novembro de 1995, realizou-se em São Paulo o Primeiro Congresso Nacional de Informática Pública (I CONIP), que reuniu um significativo número de profissionais e interessados nesta área para discutir os rumos, progressos e problemas da informática pública no Brasil. A partir de palestra proferida pelo autor no plenário daquela reunião, foi elaborado o presente texto para discussão, procurando focalizar mais especificamente a questão dos modelos organizacionais adotados pelas empresas públicas de processamento de dados, e de sua possível reestruturação para fazer frente às novas necessidades de seus usuários, em meio a mudanças profundas nas plataformas tecnológicas tradicionalmente adotadas. A intenção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é contribuir para que o debate iniciado tenha prosseguimento, pela relevância desse tema para a reforma do aparelho estatal ora em andamento no país, tanto em nível federal quanto no âmbito de Estados e municípios.

O autor é profundamente grato aos comentários oferecidos por Regina Pacheco, que pacientemente reviu a versão original deste texto e formulou novas perguntas, algumas de difícil e ainda incerta resposta.

O Brasil vive hoje momentos extremamente significativos, em que o país e seu povo, após anos de frustração e desesperança, voltam a acreditar em seu futuro. Mas, agora, felizmente, parece que essa crença toma por base parâmetros diferentes dos tradicionalmente vistos no passado. Não mais acreditando em soluções milagrosas e paternalistas, nem em fórmulas tecnocráticas e autoritárias, o povo brasileiro cada vez mais se convence de duas verdades básicas, pluralistas e não discriminatórias: o caminho para uma sociedade mais justa tem de ser democrático e tem de se basear em nosso próprio esforço. Essas verdades tão simples parecem

---

\* Ricardo Adolfo de Campos Saur é Secretário de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

ter andado adormecidas ou mesmo até reprimidas desde a década de 50, e foi preciso um longo e árduo caminho para que outra vez pudéssemos ter eleições democráticas e um governo constituído pela única e exclusiva via de legitimação: o voto universal. Nessa eleição, o povo brasileiro fez algumas importantes escolhas.

Uma dessas escolhas foi certamente o compromisso do então candidato Fernando Henrique Cardoso de promover profundas reformas na estrutura do Estado brasileiro. Este compromisso vem sendo rigorosamente cumprido, e também como prometido, da única forma legítima: por meio da discussão dessas questões com toda a sociedade e de sua apresentação para votação no Congresso Nacional. Entre as várias reformas propostas, situa-se a reforma do Estado que, além de outras medidas, pretende rediscutir e reorganizar o aparelho de Estado. Sua importância pode ser medida pela criação de um Ministério específico e de uma Câmara Setorial, mas tornou-se evidente sobretudo pela reiterada prioridade dada pelo presidente, governadores e prefeitos ao assunto, que tem reflexos em inúmeras áreas da vida nacional. Tornou-se também evidente que esta reforma, sendo séria, irá muito além da mera reorganização administrativa, pois terá que conjugar uma espécie de reinvenção da máquina do governo com uma ressurreição da desburocratização da vida do cidadão.

Parece desnecessário demonstrar a estreita ligação existente entre a Tecnologia da Informação (TI) e qualquer alternativa moderna de reforma do aparelho de Estado. As evidências aí estão no nosso dia-a-dia, como simples cidadãos ou como responsáveis políticos ou profissionais por qualquer segmento de aplicação da TI. Debates recentes, como os ocorridos em Gramado (setembro de 1995) por ocasião do 23º Seminário Nacional de Informática Pública (SECOP), e em São Paulo (novembro de 1995) I CONIP, deixaram clara a correlação indiscutível dos dois temas. Mesmo aqueles que, pessoal ou profissionalmente, sentem-se mais distantes do computador, já perceberam que ambas as coisas — a reforma do Estado e a TI — poderão ainda mexer muito conosco, causando quem sabe profundas alterações em nossas vidas. Se isto é importante para o cidadão comum, muito mais o será para aqueles envolvidos com os serviços públicos de informática, seja como usuários ou diretamente como prestadores desses serviços.

Estou assim convicto que nenhum de nós que se interessa pela informática pública, quer como cidadão ou profissional da área, deve perder esta oportunidade para refletir, debater e contribuir para que as reformas, e em particular a Reforma do Aparelho do Estado, sejam efetuadas de forma democrática, correta, eficaz, e socialmente justa. Entretanto, como toda oportunidade excepcional; — excepcionais são também as responsabilidades correlatas daqueles que devem liderar estes processos de renovação e mudanças. Nesse sentido, é importante chamar a atenção especial dos profissionais de Processamento de Dados, de Computação, de Documentação, de Biblioteconomia, de Gestão da Informação, de Informática ou de qualquer outro nome de quem trabalha em uma das atividades que compõem o

que hoje se chama de TI, para o papel de suma importância que podem e devem desempenhar nesse processo.

Ao olharmos para a informática pública no Brasil, se de pronto reconhecemos que ainda há muito o que fazer, também podemos constatar sem qualquer ufanismo que ela progrediu enormemente, e vem seguindo um caminho de muitos serviços prestados à sociedade. É claro que este caminho não surgiu do nada, que há toda uma história formada de pessoas e entidades que trabalharam para chegar-se até aqui, feita de episódios ora frustrantes, ora gratificantes, com acertos e erros. Esta história nos ensinou muito, e é importante não esquecê-la para tentar repetir acertos e evitar cair em erros já cometidos. Na medida que avaliamos e propomos nossos próximos passos nessa caminhada mais abrangente, aparece agora um possível novo paradigma: a TI. A propósito, estamos vivendo em uma época em que — mais que anteriormente — são propalados muitos conceitos já antigos, sob uma capa de modernismo ou conquista tecnológica, criando modismos quase sempre vazios e prejudiciais. Ao falar tanto em TI, será que não estaremos aderindo a um desses modismos? Afinal, o que vem a ser TI?

Uma definição não-acadêmica poderia ser dada pelo conjunto de técnicas, máquinas e meios de suporte auxiliar para coletar, processar, armazenar e disseminar dados, que, tratados convenientemente, passam a constituir individual ou coletivamente, informações. Individualmente, essas várias ferramentas e essas várias ações nada têm de novo. São os progressos tecnológicos de cada uma dessas partes que formam hoje um conjunto realmente diferenciado, que integra profissionais com diversas funções antes exercidas separadamente, com diversas máquinas e meios de suporte muito além do velho papel e do quase velho computador.

Mas, ao visualizarmos esse conjunto, e colocarmos nessa nova fase uma série de esperanças e expectativas, devemos ter alguns cuidados para que não cometamos de novo alguns erros do passado.

Um de nossos problemas tem sido nossa tolerância com o deslumbramento tecnológico. É freqüente o profissional ligado à computação considerar a tecnologia como um fim em si mesma, com alguns técnicos preocupados exclusivamente em ter acesso à mais moderna ferramenta disponível, sem saber bem o que fazer com elas. Para estes, dados e informações não são diferentes. Se não fosse trágico, pelo desperdício de recursos que isso tudo representa para um país ainda pobre e carente, seria tão cômico quanto a caricatura do novo-rico que ao nos mostrar sua aparelhagem de som, insiste não em ouvir música, mas em exhibir quantos decibéis de potência seu sistema possui. Esse deslumbramento deve ser combatido e questionado.

Mas um erro ainda maior é observado na concepção de finalidade dos sistemas públicos de informação. A prática, talvez exacerbada no Brasil pelos tempos de autoritarismo, era desenvolver sistemas comprometidos com o usuário-burocrata em detrimento do usuário-cidadão. Ousaria dizer que originalmente todos

os sistemas governamentais de informação desenvolvidos pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais de informática, foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum. Isto, é bom frisar, nada tem a ver com sistemas bem ou mal feitos, eficientes ou ineficientes, pouco ou muito eficazes do ponto de vista técnico. Mas não se pode negar que o “dono” do sistema acaba não sendo a sociedade, mas o núcleo burocrático que encomenda a aplicação, segundo suas necessidades operacionais e para seu uso exclusivo. Esta prática seguiu um padrão consistente, profundamente elitista e excludente, em que preocupar-se com o cidadão público era desperdício de recursos.

A reforma do Estado deste governo pretende redirecionar essas práticas, recolocando a prioridade onde ela deve estar: **a serviço do cidadão**. E isso não significa gastar mais, nem ser ineficiente! Pelo contrário, é um teste de qualidade: todo sistema usado e aceito pelo cidadão estará inapelavelmente provando seu valor, sem medo de fiscalização e de prestar contas. Para que possamos atingir esse novo patamar de qualidade pública, novos paradigmas (sem modismos) são necessários para a boa aplicação da TI. Gostaria de citar aqui para nossa reflexão os três que considero principais.

O primeiro já está colocado, e é um paradigma político por excelência, inteiramente sintonizado com a reforma do Estado: abertura das informações, invertendo a regra dominante no passado recente. De agora em diante, toda informação governamental deve ser pública, exceto aquelas que por sua natureza especial devam ser reservadas (como, por exemplo, informações de Estado e dados privados da pessoa, como registros médicos e fiscais). A consequência prática será o aparecimento de sistemas mais úteis ao cidadão, e não restritos à burocracia.

O segundo é um novo paradigma tecnológico: não há mais lugar para sistemas que nos escravizem a fornecedores ou marcas, sejam de *hardware* ou de *software*, sejam nacionais ou estrangeiros. Precisamos mais que nunca de plataformas tecnológicas abertas, em que a competitividade de fornecedores pode ser realmente exercida, e pelas quais os investimentos públicos serão melhor preservados. A convergência de várias especialidades técnicas, que até aqui eram separadas, não nos permite mais ficar restritos, por exemplo, à informática, quando a TI é muito mais que isso. As normas e padrões internacionais para conseguir isto já evoluíram de uma postura mais tradicional, mais lenta, para responder muito mais rapidamente às necessidades do consumidor de informação dos dias de hoje. O papel da *Internet* como derrubadora de barreiras e preconceitos e os trabalhos das organizações internacionais de padrões dessa área precisam ser melhor conhecidos de todos nós, pois os sistemas abertos já deixaram de ser conceitos ou desejos para se tornarem realidade.

O terceiro novo paradigma é de natureza organizacional, voltado para a reforma mais específica do aparelho do Estado, e diz respeito à missão estratégica e operacional das atuais empresas públicas de processamento de dados e seu relacionamento com a administração direta, seja em nível federal, estadual ou municipal. Gostaria de me deter nesta questão com mais vagar e cuidado.

Inicialmente, vamos examinar um pouco da evolução histórica dessas empresas e sua relação com seus usuários. Será interessante também observar a existência de um paralelismo na evolução das plataformas tecnológicas disponibilizadas nas últimas décadas, e a percepção pela sociedade da missão estratégica (com o respectivo modelo organizacional) que as empresas públicas deveriam desempenhar.

O primeiro modelo organizacional surgido nas empresas públicas encarregadas de processar os dados federais, estaduais ou municipais foi quase universalmente adotado na década de 60; sua concepção baseou-se principalmente nas economias de escala proporcionadas pelo processamento centralizado. Hoje, está evidente que os sistemas eram concebidos por especialistas que se colocavam em um mundo à parte, insulado e protegido pelo mistério que os “cérebros eletrônicos” representavam para os meros mortais. A racionalidade da economia baseada na concentração justificava também um monopólio das empresas públicas em suas respectivas áreas, pois a administração não podia contratar alternativas competitivas.

O aparecimento das máquinas de 3ª geração, com os decantados *chips* que aumentavam o “charme” da novidade tecnológica, levou às alturas os lucros e a influência das empresas dominadoras desta tecnologia, que pareciam inexpugnáveis fortalezas de eficiência e modernidade. É de se notar em retrospectiva que pouquíssima modernidade foi trazida por esta geração de tratamento da informação; os sistemas desenvolvidos, em sua imensa maioria, desempenhavam sua tarefa com maior rapidez e maior centralização e segurança, mas com quase nenhuma mudança de métodos.

O quadro resultante deste modelo nunca foi uniforme no Brasil, pois em algumas administrações seus dirigentes políticos, percebendo a flexibilidade que essas estatais traziam, faziam dela fonte de recrutamento de quadros privilegiados com salários muito acima da média daqueles pagos pela administração direta. É que as empresas públicas de processamento de dados, como as divisões ou departamentos de tantas empresas privadas, conseguiram muitas vezes um tratamento salarial diferenciado ou mesmo privilegiado, dada a suprema especialização de seus quadros profissionais. Como tudo era apresentado como moderno, diferente, até misterioso, foi possível recrutar jovens de talento e montar quadros de grande proficiência, apesar da falta de maturidade.

Enquanto essa prática ficava apenas restrita ao grupo de assessoria direta dos dirigentes, que com cada mudança de governo davam lugar a seus sucessores, nada de muito grave acontecia. Mas em (infelizmente) inúmeras administrações, desde aquelas com pouca seriedade ou até às completamente corruptas, essas empresas pagaram um preço altíssimo, com danos quase irreparáveis tanto para sua situação econômico-financeira quanto em relação à sua reputação técnico-profissional perante seus usuários compulsórios.

Apesar desses aspectos negativos, o modelo tinha racionalidade à época, e realmente trouxe economias de escala. Alguns sistemas importantes foram assim implantados, e alguma novidade apareceu, inclusive as primeiras redes de terminais com processamento *online*, especialmente na cobrança de tributos. Com uma infraestrutura de comunicações ainda extremamente ineficiente, sobretudo, nas conexões urbanas dos grandes centros, essas redes eram bastante restritas e muito caras — fortalecendo um pouco mais a concentração. Os protocolos de comunicação empregados eram absolutamente proprietários e fechados. O paradigma de excelência técnica e administrativa era dado pelas próprias empresas fornecedoras de máquinas.

Esta fase, que vai até o final da década de 80, foi para a maioria das empresas de processamento de dados, em todos os níveis, uma fase de crescimento tanto político como econômico. Para os usuários, foi uma fase que poderia ser classificada como a “primeira onda tecnológica”. Finalmente, cabe notar que a relação da empresa pública provedora de serviço com o usuário era desbalanceada, com o provedor monopolista ditando as regras para um, muitas vezes frustrado e impotente, usuário, principalmente pela demora de atendimento a qualquer demanda de novos sistemas ou mesmo a mudanças nos existentes.

O que alguns analistas chamam de segunda geração de plataformas tecnológicas, caracterizada pelo surgimento dos minicomputadores (também conhecidos como processadores departamentais), por razões diversas teve quase nenhum impacto no Brasil, e praticamente nada alterou na forma de atuar das empresas públicas da área; aqui os grandes sistemas centrais fabricados localmente por algumas multinacionais, tiveram uma sobrevida causada principalmente pelas dificuldades de importação. O usuário continuou distante, o prestador de serviço continuou a pretender trazer “a solução para o seu problema”, a relação continuou desbalanceada, e o tempo de atendimento continuou longo demais.

A terceira e mais conhecida dessas “ondas” ou plataformas, que surge com o aparecimento e disseminação generalizada dos computadores pessoais, ainda perdura. A estrondosa revolução que surgiu a partir do microcomputador modificou completamente o panorama da computação e da relação da empresa pública centralizadora com seu usuário. Em muitos casos, com a pulverização de fornecedores e o envolvimento direto proporcionado pelo “micro”, o usuário antes submisso e tecnicamente humilde, tornou-se mais exigente e menos conformado em ser olhado como ignorante.

No Brasil, o anterior surgimento de uma forte dose de capacitação nacional, quando se deixou de olhar computadores como caixas-pretas, ajudou a acelerar esse fenômeno de envolvimento pessoal do usuário. Uma pretendida auto-suficiência, ainda que ineficiente, passou a significar para esse usuário uma fuga do monopólio exercido pelo atendimento centralizado.

Evidentemente, por ainda convivermos com essa fase, sabemos que o uso de “micros” pessoais nas organizações tem seus problemas. A proliferação de redes

locais e a queda vertiginosa dos preços das máquinas, se de um lado populariza e democratiza o uso da informática, do outro cria ilhas de sistemas isolados e redundantes em informação colhida e tratada. Mas nem os críticos mais radicais discordam que o saldo geral da terceira onda tem sido altamente positivo.

E quais foram as conseqüências dessa terceira onda para o nosso modelo de empresa estatal de informática? Como esta fase não terminou, ainda há algumas indefinições, mas de modo geral as conseqüências estão sendo bastante variadas. Uma das mais marcantes passa a ser a influência nas negociações provedor/usuário deste novo usuário individual, pois mesmo continuando sem conhecer muito de informática, já não se deixa intimidar mais; alguns realmente chegam a acreditar que com seus poucos conhecimentos em planilhas, passam a também ser especialistas, e questionam (às vezes com muita propriedade, mas via de regra com pouca profundidade) as soluções apresentadas pelas empresas.

Mas o fato é que a maioria das empresas, pelo menos no início, reagiu negativamente à terceira onda, simplesmente vendo os “micros e os microiros” como inimigos; isso só fez aumentar o fosso de separação entre elas e seus usuários, atuando como fator adicional de perda de credibilidade. Continuavam ou ainda continuam com a “mentalidade do aquário”, e sua perspectiva futura como entidade é precária, pois perdendo apoio político e incapazes de renovar tecnologicamente seus quadros, perdem também seus melhores e mais criativos profissionais. Alguns dirigentes insistem em manter intacto o mesmo antigo modelo, em continuar com o monopólio forçado das aplicações públicas por força de decretos ou portarias, não vendo necessidade de firmarem-se junto à sua clientela pela qualidade dos serviços prestados. Na realidade, estão praticando *hara-kiri* tecnológico.

Algumas poucas empresas seguiram caminhos diametralmente opostos e incorporaram-se à nova onda, criando divisões especializadas em fornecer soluções baseadas em computadores pessoais. Isso melhorou enormemente sua relação, comum a boa parte de seus usuários, que agora eram atendidos muito mais “pessoalmente”. Mas a ordem antiga prevalecia intacta, causando até uma divisão interna entre o “pessoal do grande porte” e os “microiros”. Este modelo dual também não consegue firmar-se, por não promover uma união entre as verdadeiras facções que se degladiam internamente, e acaba envolvendo o usuário em uma discussão que só transmite insegurança.

Restaria a solução que até já foi adotada por um número ainda mais reduzido de empresas: a questão não é aderir ou repelir, mas sim combinar o uso das plataformas existentes para criar uma nova, que usasse o melhor dos dois lados, “micros” e *mainframes* em redes locais e espalhadas. O que explicaria este acerto?

Não seria esse então o novo paradigma organizacional buscado, de renovação e sustentação do modelo para prestar serviços nessa área, combinando centralização de armazenamento de dados com atendimento pessoal descentralizado?

A resposta não é digital, sim ou não. Depende de como se faz esse casamento. Acontece que a solução pode ficar capenga, se a junção “micro-mainframe” for feita com as mesmas tecnologias anteriores de *hardware*, de *software*, e de redes. Não podemos esquecer novos fatores, como a integração entre comunicações e informática que finalmente amadureceu, os enormes saltos tecnológicos que foram conseguidos na área de bancos de dados, nem que a outrora soporífera evolução das telecomunicações hoje adquiriu velocidade de mudanças semelhante à dos computadores. Em outras palavras, esse paradigma só será válido se acompanhar a evolução ocorrida na plataforma tecnológica.

Torna-se pois necessária uma renovação mais funda, que mantenha o novo modelo alinhado com a nova plataforma tecnológica, com a chegada da quarta onda.

Mas infelizmente há outros complicadores à vista no caminho das empresas públicas de informática. Na questão de sustentação econômico-financeira, tradicionalmente, para manter adequadas suas receitas, elas dependem muito de sua capacidade de agregar valor aos dados processados para poder financiar sua atividade. Acontece que a nova plataforma tecnológica diminui bastante a agregação possível de valor às novas formas de processamento da informação. Adicionalmente, as margens de lucro da atividade das empresas públicas de informática deverão continuar a diminuir, pois são proporcionais aos preços de mão-de-obra especializada, apesar de também ter diminuído, não apresenta a mesma curva radical de queda dos demais.

O outro compilador é a relação com o usuário. Se as economias de escala que justificavam o modelo monopolístico de contratação dos serviços prestados pelas empresas públicas começam a desaparecer, as razões para a exclusividade obviamente também desaparecem. Como se isso não bastasse, o usuário — cada vez mais exigente e conhecedor de alternativas — vai descobrir cedo que a nova plataforma traz a vantagem de ser “aberta”. É que as plataformas anteriores, chamadas de “proprietárias” (péssima tradução do inglês *proprietary*), dependem cada qual de seu fabricante/fornecedor original e tornam difícil ou impossível a mistura de componentes de *software*, *hardware* e de comunicação de dados. As plataformas abertas baseiam-se em padrões públicos, normalizados por consenso, admitindo por definição a mistura de componentes, pois estes são interconectados de maneira conhecida e padronizada. Assim, como o prestador de serviço já não mais está preso a um fornecedor singular de máquinas e *software*, o usuário também não se sente mais preso ao prestador, pois seu sistema pode operar em outra instalação sem maiores problemas e sem necessidade de possuir uma configuração de máquinas idêntica à original. Isto significa ainda maior pressão do usuário para que o fornecedor de serviços diminua custos, resultando em margens ainda menores e possíveis reflexos na sua capacidade financeira para que possa se renovar tecnologicamente de maneira constante.

Será então que o caminho da decadência e extinção é inexorável, e apenas questão de tempo? Será que as empresas públicas de informática são dispensáveis?

É aqui que devemos colocar em nossa reflexão a estreita ligação da TI com as propostas e conseqüências da Reforma do Aparelho de Estado. No modelo que separa claramente as funções que os diversos segmentos devem cumprir, as empresas públicas de informática deverão reorganizar-se, provavelmente em componentes destacados, com estruturas muito mais leves, menores e mais ágeis do que as atuais. É de se esperar que a maioria, nos termos propostos pela Reforma do Aparelho de Estado, venha a se reorganizar como agências autônomas, feitas para atender a demandas de execução de tarefas geradas a partir do núcleo estratégico. Mas isso não é a mesma coisa que manter o *status* atual que (para ficar na área federal), por exemplo, SERPRO e DATAPREV possuem? Se a atitude do núcleo estratégico frente a essas questões permanecer a mesma dos últimos anos, sem entender em sua plenitude o potencial estratégico que a TI carrega, é claro que sim. Mas permanecer assim significa que não há de fato uma Reforma do Aparelho de Estado em curso, e a questão perde toda a sua substância inovadora.

Em nossas considerações para discutir um novo modelo global para a informática pública, estamos supondo que o núcleo estratégico — representante do usuário-mór, o cidadão — com quadros renovados e retreinados entenderá a TI como algo estratégico, e não apenas operacional. Em sua nova relação terá de definir mais claramente suas necessidades, e terá de explicitar melhor metas e objetivos desejados, para poder, por meio de avaliações de desempenho e contratos de gestão bem especificados (que podem ou não ser renovados), ter um atendimento adequado, com alta qualidade e baixos custos. A satisfação ou insatisfação do usuário é, no atual modelo, de relativamente baixa significação. As queixas do usuário quanto à qualidade são freqüentemente abafadas pelo argumento da prestadora de serviços que baixos salários e falta de capital para renovar equipamentos não permitem grandes progressos, ou ainda pelos freqüentes “calotes” sofridos pelas empresas. Ainda temos uma relação usuário/prestador muito mais política que verdadeiramente contratual; com as exceções de praxe, não há, na prática, alternativa para o usuário-contratante insatisfeito a não ser romper com a prestadora.

É por essas e outras razões que as atuais empresas estatais de processamento de dados vão ter de mudar e resgatar (ou adquirir novas) características que serão fundamentais para sua sobrevivência e adaptação às novas condições da sua clientela. De um lado, deverão ter muito mais liberdade para agir competitivamente, sem artificialismos que distorcem sua relação com seus usuários, e passarão a depender não de arranjos político-burocráticos mas de sua própria competência. Do outro lado, terão de lidar com um novo perfil de usuário, exigindo um novo tipo de entidade, para tratar não simplesmente de processamento (operacional) de dados, mas principalmente para ajudá-lo nas questões muito mais abrangentes

(e estratégicas) de TI. Aqui é importante entender que estamos falando do amplo espectro citado anteriormente, com o amálgama e integração na TI de várias atividades profissionais antes dispersas ou autônomas.

É evidente que estamos aqui fazendo uma suposição muito otimista em relação ao “novo usuário”. Basta se falar em *Internet*, *Intranet*, infovias, correio eletrônico, videoconferência, educação *online* à distância, multimídia, compras eletronicamente conduzidas (EDI), e um sem número de palavras recentes que denotam esse verdadeiro caldeirão tecnológico, para verificarmos as dificuldades do usuário em manter-se atualizado tecnologicamente. Talvez fosse necessária uma ou mais entidades governamentais para poder acompanhar isso tudo, em vários níveis e em diferentes setores do núcleo estratégico, para, por exemplo, poder opinar estrategicamente sobre um outro serviço, que será ou não viabilizado pela existência ou não deste suporte dado pela TI. Se não existir essa capacitação no núcleo estratégico, quem vai poder aconselhar que tipo de investimento fazer em matéria de multivias, sejam municipais ou federais? Já sabemos que não é bom deixar na mão de executores a decisão estratégica, e que decisões estratégicas não são formuladas por técnicos ou *experts*, que devem apenas apresentar alternativas operacionais. Mas em matéria de TI, é muitas vezes difícil compreender o alcance estratégico do conceito, sem ao menos conhecer um mínimo dos conceitos técnicos básicos. Não se trata de tornar tomadores de decisão em especialistas de TI, mas em conseguir mostrar aos primeiros o que pode ser conseguido no tratamento da informação, quando isto for tratado como um recurso estratégico ao invés de um mero processo operacional como é o processamento de dados. Esta é a grande dificuldade na “dosagem” do novo paradigma: até onde precisa ser levado ao conhecimento da TI no núcleo estratégico?

Na busca de nosso novo modelo, outras questões ainda estão para ser respondidas, mesmo do lado claramente operacional. Quem vai administrar as redes de governo, sejam municipais, estaduais ou federais? Quem vai operar os serviços de videoconferência oficiais? Quem vai cuidar dos quiosques públicos de informação para o cidadão? Isto será tratado como “serviços gerais” ou é necessária ainda alguma especialização?

Creemos que a importância do tratamento da informação pública é unanimemente reconhecida, e que a questão de sua correta disponibilização é fundamental para um aparelho de Estado reformado. Entretanto, as possibilidades da TI (como aqui entendida) ainda estão longe de ser entendidas estrategicamente. Assim, é fundamental o aprofundamento da discussão de como e em que velocidade essas potencialidades serão aproveitadas. Parece claro que o papel a ser desempenhado pelas empresas públicas da área precisa ser melhor discutido.

Antes que alguém tenha a impressão que temos pronta a proposta de um novo modelo mágico para as empresas públicas de informática, vamos tratar de ir parando por aqui, pois não temos de modo algum essa pretensão. O que desejamos

é provocar, talvez até polemizar, mas iniciar um debate que precisa ser feito. Precisamos opinar, discutir. E para não dar mau exemplo, fugindo da controvérsia, permitam-nos que desde já coloquemos algumas opiniões pessoais, ressaltando porém que muitas ainda poderão ser revisadas.

Acreditamos que no Brasil de hoje as empresas públicas de informática estão realmente em crise, e esta crise não é só de natureza financeira. Seria estranho que em um Estado em crise, elas ficassem incólumes, como será estranho que em um Estado reformado, voltado para sua cidadania, elas possam permanecer distantes e fechadas como em tantos casos do passado e até de hoje. Por isto acreditamos que dentro de algum tempo — talvez antes do final da década — não vai mesmo haver viabilidade para as empresas de informática que continuem insistindo nos velhos modelos. Aquelas que não se transformarem, redefinindo seus papéis no novo aparelho de Estado que está surgindo no Brasil, vão ficar sem clientes, e desaparecerão.

Apesar de tudo isso, consideramos imprescindível a existência de um tipo de organismo estatal para ser o guardião das informações do cidadão. Não acreditamos terceirizar para empresas privadas informações de cunho pessoal, nem que seja possível fazer *outsourcing* de informações de governo. Queremos entretanto um organismo diferente das empresas atuais da área; além de ser tecnicamente confiável, deve ser também fiscalizável e eficiente, com capacidade de renovar-se tecnologicamente, e sobretudo, com conduta transparente. É possível que um conjunto de agências autônomas possam dar resposta a essa questão, com variações de acordo com sua finalidade, tanto em tamanho quanto em abrangência. Somos totalmente céticos em relação a uma “Agência Databrás” — seria congenitamente ingovernável e ineficiente, e provavelmente poderosa demais para nós como simples cidadãos.

Para que não aconteça o oposto — a fragmentação, o desperdício da repetição e sobretudo a provável dificuldade de trocar informações entre as diversas agências — cremos ser imprescindível a existência de uma coordenação centralizada (claramente uma atribuição do núcleo estratégico), organizada de forma colegiada, com regras básicas para serem comuns a todos os agentes operacionais. É preciso, por exemplo, que não se sujeite mais o cidadão a fornecer a mesmíssima informação a dezenas de órgãos governamentais. Com o devido cuidado de separar sistemas fiscais, sociais e policiais, alguém tem de regular a ação das agências autônomas para que não possam exorbitar na coleta de informações, e para que sejam forçadas a cooperar entre si com troca autorizada de informações já existentes.

Também cremos que a reforma do Estado vai tornar ainda mais claro que vamos necessitar de agências não propriamente de “informática”, mas de TI, capazes de efetivamente ajudar o aparelho do Estado atender às novas demandas do cliente-cidadão. Seus técnicos deverão trocar sua mania de isolamento e

não-prestação-de-contas para uma constante atitude de se voltar muito mais para fora das organizações do que para dentro, tornando a informação pública realmente pública.

Se concordarmos que o assunto é realmente importante, constataremos que estamos diante de um desafio de bom tamanho, em um momento de crise que também é sempre um momento de oportunidade. Como redirecionar a máquina do Estado para que o emprego dessa tecnologia seja adequado, capaz de ajudar a transformar o aparelho do Estado brasileiro em um melhor atendedor das necessidades de seus cidadãos? Como com ela contribuir para construirmos um país mais solidário e socialmente mais justo? Como dissemos no início, não há fórmulas mágicas, tecnocráticas ou demagógicas; vai depender essencialmente de todos nós fazer com que a informática pública, condizente com a redefinição do aparelho de Estado, seja voltada para o cidadão. Estamos todos sendo convocados para, democraticamente, participar desta importante tarefa.

## Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br).
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

## Texto para discussão

### Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*  
Pesquisa ENAP  
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*  
Pesquisa ENAP  
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva  
Allan Claudius Queiroz Barbosa  
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP  
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP  
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer  
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP  
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido  
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*  
Pesquisa ENAP  
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio  
Carlos Homero Giacomoni  
Miguel Ostoja Roguski  
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso  
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno  
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho  
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes,  
Marcelo Gameiro de Moura e  
Marco Antônio de Castilhos Acco  
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani  
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos  
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta  
abril/98, 23p.

- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto  
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato  
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta  
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*  
Valdeir Araújo  
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy  
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso  
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro  
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero  
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani  
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia  
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont  
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos  
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores  
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman  
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos  
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur  
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto  
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves  
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado e  
Lícia Maria Umbelino  
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
maio/1995, 24p.



*Assine a*

## **Revista do Serviço Público** *Conhecimento atualizado em Administração Pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apon-tam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

**Conheça o *Catálogo de Publicações ENAP* visitando o nosso site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)**

### **Cartão de assinatura da RSP**

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral  
Assinatura anual: R\$ 40,00  
Exemplar avulso: R\$ 12,00  
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de  
Administração Pública  
Diretoria de Informação e  
Conhecimento em Gestão  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília - DF  
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102  
Telefax: (0XX61) 445 7178  
E-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

**Tipo de solicitação:**

- Assinatura RSP Ano 52 — 2001  
 Alteração de cadastro

**Formas de pagamento:**

1. Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401