

Informática pública e o poder sobre a informação

*Emilio Carlos Boschilia**

RESUMO

O autor analisa o problema da utilização dos acervos de dados e informações públicas como exercício de poder operado a partir de seus gestores. Faz também algumas considerações sobre a constelação de fatores que influenciam a utilização dos dados públicos pela sociedade.

Ao longo dos anos, em função de suas necessidades operacionais, o poder público constituiu, ampliou e aperfeiçoou seus sistemas de processamento de dados. No entanto, mesmo com vultosos investimentos, são poucos os sistemas de informações efetivamente disponíveis ao público e poucos os acervos de dados abertos à sociedade.

No texto, também são levantadas questões acerca do poder exercido sobre a área de informática pública e as implicações negativas para a eficiência da atuação do governo, decorrentes do impedimento de acesso a equipamentos de informática.

O tema é bastante atual e importante de ser evidenciado, particularmente se considerarmos o período de transição governamental e a crescente dependência dos diferentes níveis de governo em relação aos sistemas de informações públicos.

**Emilio Carlos Boschilia é economista e mestre em Ciências. Atua profissionalmente como analista de OSM. Há quase vinte anos tem contato com a problemática dos CPDs públicos. Atualmente é diretor do Centro Estadual de Estatística do IPARDES e coordenador da Base Pública de Dados do Estado do Paraná (BPUB).*

A Informação como Poder

A utilização de informações implica a existência de um ser inteligente que apropria a informação - em função da qual se toma a decisão - como insumo a um processo decisório. Os elementos relacionados à produção dessa informação, quaisquer que sejam suas naturezas ou formas com que sejam apresentados, são dados.

Cerceando o acesso aos dados, torna-se praticamente impossível a produção de informações acerca do universo representado pelos mesmos. Nos sistemas de informações¹, o cerceamento é uma das formas mais evidentes de manifestação de poder, outra, é pela não divulgação das informações produzidas e respectivos métodos de produção. Essas formas de poder impedem que as decisões sejam tomadas com eficiência, colocando, desse modo, os gestores dos acervos de dados em uma situação de evidente destaque, sem que os mesmos estejam afetos ao processo de decisão demandante de informações, dadas as dificuldades que criam por imporem-se como interfaceadores entre os dados e as informações produzidas.

A apreensão de dados é feita a partir de um processo de percepção, o seu registro em função de alguma necessidade e o processamento da informação a partir da necessidade de uma decisão. Na medida em que os acervos de dados sistematizados passam, necessariamente, pela existência de um gestor, estabelece-se, por meio dele, o mecanismo básico de possibilidade de uso dos dados como instrumento de poder.

No caso de informações oriundas do poder público, se considerarmos que o gestor dos dados trabalha sob espaços de atuação político-institucionais, tem-se que o problema do poder sobre os dados públicos é, fundamentalmente, um problema de anuência política. A formação ou eliminação dos "feudos informacionais"² é, conseqüentemente, um problema de decisão política.

Dados Públicos como Fonte de Poder

O setor público³ é detentor de formidáveis acervos de dados⁴, mas, paradoxalmente, possui poucos sistemas de informações com produtos disponíveis à sociedade e mesmo até para suas próprias funções de administração, planejamento e pesquisa.

Constata-se que nesse setor ocorrem diversos mecanismos operadores de processos de cerceamento e controle de acesso aos dados públicos, alguns dos quais são necessários, outros totalmente dispensáveis e outros ainda evidentemente nocivos, mesmo que operados sob uma capa de legalidade.

¹Entendidos aqui aqueles sistemas artificiais, estruturados a partir de sistemas de processamento de dados, manuais, mecânicos ou eletrônicos e desconsiderados os sistemas de informações naturais, a partir dos quais, por apropriação consciente através dos sentidos, os diferentes seres decidem ou mudam seus comportamentos.

² Expressão utilizada por Carlos A.K. PASSOS, atual secretário de Estado do Planejamento do Estado do Paraná, no XX SECOP, realizado em Curitiba em agosto de 1992, para referir-se aos ambientes de informações públicas que trabalhavam os dados de modo isolado e fechados em si.

³ Principalmente em nível federal e estadual e, em alguns casos, até mesmo em nível municipal, tal como é o caso dos municípios das capitais de estado.

⁴ Acervos, diga-se de passagem, constituídos e mantidos integralmente com recursos advindos da sociedade.

Esses mecanismos, pelo impedimento sistemático que apresentam em relação ao acesso aos dados das bases mantidas pelo poder público, prejudicam, em graus diferenciados, a produção de um rol bastante grande de informações, limitando, em consequência, muitos processos decisórios e alterando a própria capacidade dos governos de produzir as informações necessárias à sua atuação e ao exercício do seu legítimo poder de intervenção na realidade.

A falta, a inconsistência ou a imprecisão de informações criam problemas. Em decorrência disso, vários dos agentes de governo ocasionalmente têm problemas decisórios ou, pior ainda, levam a efeito políticas, programas e ações cujos benefícios são relativos, posto que foram mal informados, mesmo existindo dados que possam de alguma maneira ser utilizados para estas decisões.

A constatação universal de que informação é poder sempre esteve por trás das decisões relativas aos acervos de dados, ora norteando decisões a favor do estabelecimento de sistemas de informações, quando estes reforçavam mecanismos de poder, ora norteando decisões contra a sua implantação quando os mesmos pudessem se transformar em instrumentos de cobrança de ações governamentais.

Quem dispõe de informações pode decidir, quem não tem arbitra. Quem tem informações qualificadas tem maiores possibilidades de acerto nas decisões que toma, quem não tem tende a decidir "politicamente". Não importa o nível em que esteja o decisor, se nos mais altos níveis estratégicos (um governador, por exemplo) ou nos mais elementares níveis operacionais (uma cantineira, por exemplo), ambos precisam de informações para decidir.

A questão do poder da informação sempre foi tomada como um dos pressupostos para manutenção do próprio poder político. No entanto, ao longo do tempo, o que se constata no âmbito da administração pública (*lato sensu*) é que, ao invés do uso de informações em maior abundância e com melhor qualidade, melhorando o poder de decisão dos diferentes níveis funcionais, observa-se apenas investimentos pesados em informática e sistemas de processamento eletrônico de dados para a constituição de muitos acervos de dados cujo acesso é restrito a poucos usuários.

A questão do domínio de dados públicos como representação de poder é um assunto sobre o qual os governantes devem - e de forma cada vez mais urgente - deter-se com atenção. Se não se conseguir resolver a questão da disponibilidade ampla, geral e irrestrita dos dados públicos⁵, as estruturas de administração, planejamento e pesquisa podem ter suas atuações comprometidas, posto que estarão à

⁵Resguardados aqueles sobre os quais recaiam imposição de sigilo e segurança impostos por lei, inclusive, em alguns casos, resguardando um bom número deles, mesmo que seja por algum critério de conveniência política.

mercê dos gestores dos acervos de dados, que estão voltados apenas para seus fins específicos. Quanto mais forem exercidos mecanismos cerceantes de acesso aos dados públicos e quanto mais estes dados se converterem em "produtos vendáveis", tanto mais estas estruturas estarão submetidas aos espaços gestores.

Deste modo, o poder exercido sobre os dados e informações públicos, sobre os quais não pesem sigilo ou confidência, é sempre funesto e deverá ser considerado, em princípio, como algo no mínimo imoral, pois impede que a sociedade conheça aspectos da sua realidade, do lugar onde vive e atua (e onde ajuda a pagar a conta), representados pelos dados acumulados pelo poder público.

Algumas ações, ainda hoje arraigadas enquanto cultura organizacional que leva em conta a informação como poder ou como fonte de lucro, continuam a ser exercidas⁶ na área pública e a determinar uma baixa disponibilidade de informações à sociedade em geral.

Não raro o poder público paga para que se opere a organização e constituição dos acervos de dados e não consegue, através dos seus diferentes agentes, utilizá-los em escala, visto que o alcance aos mesmos é condicionado a custos e autorizações que inviabilizam o acesso por usuários (agentes do próprio poder público!) sem condições de "comprar" dos gestores dos acervos o que o poder público pagou para constituir.⁷

Pior ainda quando se trata de contribuintes que, para obterem informações sobre as quais não pesa nenhum motivo para resguardo de sigilo ou restrição legal de acesso, submetem-se a decisões arbitrárias de "burocratas de plantão" investidos nos mais diferentes cargos, tendo o poder de decisão pelo fornecimento ou não de dados e informações. Cabe notar que, em muitos casos, os critérios de arbítrio para acesso e disponibilidade determinados sobre um mesmo acervo são meramente subjetivos.

A tomada de consciência desse problema poderá contribuir para um melhor entendimento dos caminhos a serem definidos para o futuro, principalmente se quisermos uma sociedade mais justa, mais eficiente e com melhores condições de vida. Sem informações é impossível conseguirmos dispor uma melhor distribuição dos benefícios passíveis de serem oferecidos a partir da atuação do poder público, notadamente em países como o nosso em que a maioria da população mal tem recursos para satisfação de suas necessidades básicas.

Evidencie-se, no entanto, que a simples disponibilidade dos dados públicos, por si só, não irá resolver problemas como a fome e

⁶ Isso ainda ocorre apesar dos formidáveis acervos de dados que o Estado detém em seu poder e de vários esforços feitos em diferentes lugares no sentido de dotar o Estado de mais sistemas informatizados.

⁷ Veja o caso das companhias estatais de processamento de dados, gestoras de um grande número de bases de dados constituídas em função de serviços públicos.

o desemprego, mas, se na pior das hipóteses não permitir melhores decisões, por incompetência ou desinteresse dos decisores, pelo menos permitirá à sociedade, a partir do conhecimento da realidade manifesta nos dados públicos, levantar questões e evidenciar problemas. Podendo, inclusive, numa articulação viável entre governo e sociedade, auxiliar os decisores a melhor colimarem seus esforços para atender às questões levantadas pela sociedade.

A falta de informações implica inércia, dúvida, incerteza, discursos absolutos, afirmações soberanas e políticas sem efetividade.

A existência de informações - leia-se a disponibilidade de dados - pode contribuir para resolver muitos dos nossos atuais problemas, como mostra nossa história política recente.

Processamento de Dados e de Informações

O processamento de dados é viabilizado a partir de recursos físicos que suportam o registro e os processos a que os mesmos possam ser submetidos. É uma ação física que permite a obtenção de um produto, seja ele uma tabela, um gráfico ou uma lista.

O processamento da informação será sempre feito em função de uma demanda de decisão.

A produção de informações é uma atividade intelectual, colimada por um ou mais objetivos. É, por excelência, a atividade que melhor define um decisor. Deste modo, a questão da produção de dados pode estar atrelada a sistemas automatizados; porém, a produção de informações dependerá sempre do elemento humano.

As fontes a partir das quais uma informação pode ser processada são de diversos tipos; a relação dos produtores de informações com estas fontes e seus objetos se dá conforme os processos de decisão a que estejam submetidos os decisores.

A percepção humana pode apropriar dados diretamente da realidade vivenciada, ou seja, diretamente da natureza; a relação do produtor de informações, neste caso, é direta com os objetos. Os dados são dados de percepção não registrados por uma forma material. Deste modo, o processamento da informação pode independe da existência de um sistema de processamento de dados, mas nunca da interveniência de um decisor.

Um sistema de informações é assim chamado pela capacidade potencial de informações que possa produzir e nunca apenas pelo acervo de dados que possa conter. Neste sentido, um banco de dados

(armazém de dados), mesmo que seja algo extremamente organizado e estruturado sob um programa de computador, com o melhor gerenciamento possível, só constituir-se-á em um sistema de informações se houver usuários para o mesmo e, necessariamente, decisões a serem tomadas a partir do seu uso.

Conseqüência disso é que um banco de dados acessível e com muitos usuários em processo de decisão, mesmo sem uma boa organização, pode ser um melhor sistema de informação do que um banco de dados tecnologicamente muito bem organizado e sem uso.

Um sistema de informações é sempre função da existência de decisores e um sistema de processamento de dados, de uma infraestrutura. Os mecanismos de poder cerceantes operados a partir de sistemas de processamento de dados e de sistemas de informações resultam em prejuízo das possibilidades de informação e, conseqüentemente, em processos decisórios de menor abrangência.

O Poder sobre a Área de Informática

Em todos os estados brasileiros, tanto na iniciativa privada como na pública, foram criadas estruturas organizacionais específicas para coleta e processamento de dados e para apoiar os processos de produção de informações, surgindo, então, os chamados centros eletrônicos de processamento de dados, mais conhecidos como CPDs.

Em decorrência da necessidade de informação, notadamente aquelas passíveis de serem obtidas a partir dos diferentes acervos de dados, e da necessidade de atendimento a uma quantidade cada vez maior de demandas, os CPDs foram institucionalizados como solução praticamente definitiva.

No setor público brasileiro o ano de 1964 é, nesse particular, um marco de desenvolvimento, dada a criação de duas estruturas organizacionais destinadas à centralização do processamento de dados: o Serviço de Processamento de Dados (SERPRO), do Governo Federal, e a Companhia de Processamento de Dados do Paraná (CELEPAR), que serviram como modelo para estruturas semelhantes nos diversos estados brasileiros.

Pioneira em seu gênero - é a primeira empresa de informática do Brasil - a CELEPAR nasceu em 24 de novembro de 1964 com o nome original de Centro Eletrônico de Processamento de Dados do Paraná. Tinha como missão principal processar a folha de pagamento dos funcionários públicos do Estado.⁸

⁸COMPANHIA DE
PROCESSAMENTO DE
DADOS DO PARANÁ.
CELEPAR em dados.
Curitiba, 1994. p.1.

Na verdade, o Paraná e o Governo Federal definiam um modelo de organização de sua informática que, durante os anos 60 e 70, serviu de paradigma para os demais estados da Federação. A centralização característica deste modelo possuía duas vertentes: a ditadura militar vigente, que até meados dos anos 80 enquadrava a informática como questão de segurança nacional, e a tecnologia disponível na época que, por seu alto custo, tornava inviável a proliferação dos centros de processamento - CPDs.⁹

Criados inicialmente para apoio a sistemas administrativos, gradativamente os centros de processamento de dados foram se tornando responsáveis pela grande maioria dos sistemas de dados de que dependiam os governos para operarem seus processos de atendimento à sociedade, advindo daí uma considerável soma de poder por centralizarem e dominarem não só a tecnologia disponível, mas, principalmente, por atuarem como guardiães desses recursos e acervos de dados no âmbito do governo. O *modus operandi* dos centros de processamento mantidos pelo poder público se assemelha em todos os estados e é passível de explicitação pelo exemplo paranaense.

A CELEPAR não é uma instituição que tem acesso direto ao cidadão, mas processa os dados remetidos pelas entidades do Governo, a quem cabe o atendimento ao público. Mas esses dados não são acessados por qualquer pessoa que não seja credenciada [...] a empresa aplica um processo de segurança através do qual só pode consultar o sistema a pessoa que estiver autorizada.¹⁰

O domínio dos acervos de dados, entendidos como fonte real dos sistemas de informações, determinou o surgimento de espaços de poder. O controle de gestão dos dados permitiu aos seus detentores o exercício de atividades de cerceamento ou concessão de acesso, representando, deste modo, poderes sobre os quais foram determinadas as possibilidades de produção de informações.

A questão das relações de poder [...] é fundamental para a compreensão das relações que se estabelece no âmbito das organizações, na medida mesmo em que as relações são relações antagônicas de classes, frações ou segmentos de classes, ou seja, revelam as práticas das classes.¹¹

Esses poderes, exercidos muitas vezes de forma arbitrária, impediram o alastramento de uma cultura de decisões baseadas em informações, da qual o poder público ainda hoje é bastante carente.

Neste sentido, cabe referir o papel desempenhado pelas estruturas centrais de processamento de dados que, respaldadas por argumentos reais de maior segurança dos recursos informacionais

⁹ MIRANDA, P.R.M. *A modernização da administração pública e as tecnologias da informação. Bate Byte, Curitiba: CELEPAR, n.33, maio 1994, p.3.*

¹⁰ RODRIGUES, Nelson de Marco. *Como o Paraná protege os seus dados. Gazeta do Povo, Curitiba, 9 set.1993. Entrevista com o Diretor Técnico da CELEPAR.*

¹¹ FARIA, José Henrique. *O autoritarismo nas organizações: contribuição à crítica geral da administração. S.n.t. p.2.*

constituídos pelos diferentes órgãos usuários dos seus serviços, "protegeram" tão bem esses recursos que os sistemas governamentais são, com certeza, os que mais acumularam dados desde o início de suas constituições mas, que, paradoxalmente, apesar de serem públicos são ainda bastante carentes em produção de informações à sociedade. Os esforços levados a efeito para desenvolvimento (e raramente de independência) de usuários tanto por parte destas estruturas como também dos próprios governos ainda não foram suficientes para melhorar substancialmente a situação informacional do poder público.

Alegando segurança e proteção das fontes e dos seus dados, as estruturas centrais de processamento de dados cercearam o acesso ou impuseram-se como intermediadores de informação, o que se constituiu em um problema para maior produção e disponibilidade de informações à sociedade. Enquanto estruturas organizacionais operantes da forma de poder, os centros de processamento de dados estão ainda hoje sendo motivo de crítica permanente, impondo aos usuários institucionais a busca de soluções alternativas, e raramente sem conflitos.

Tal como observou em 1976 o então presidente francês Valéry Giscard D'Estaing - "O desenvolvimento das aplicações de informática é um fator de transformação da organização econômica e social e do modo de vida; convém que a nossa sociedade esteja em condição, ao mesmo tempo, de promovê-lo e controlá-lo para colocá-lo a serviço da democracia"¹² -, o pressuposto de que o desenvolvimento de aplicações de informática e suas atividades conexas deviam ser desenvolvidas de forma controlada deu ensejo ao estabelecimento na área pública¹³ de políticas diversas, que, ao invés de promoverem um efetivo desenvolvimento das aplicações de informática, serviram mais para condicionar o seu desenvolvimento à competência dos centros de processamento, condicionando os diferentes órgãos e entidades mantidas pelo governo, usuários desses centros, a uma *lógica de desenvolvimento ditada pelos meios*.

A lógica dos meios, alimentando-se endogenamente, sem consulta a qualquer fim externo, é lógica perversa que aprisiona o homem num circuito sem saída, dentro do qual ele é compelido a seguir cegamente, a direção imposta por um sistema fechado em si mesmo. A lógica tecnocrática dos meios contrapõe-se à lógica da história e da liberdade, que responde essencialmente aos fins últimos do homem, sua vida, à sua morte, à sua múltipla vocação criadora. Suprimir os fins do homem é o mesmo que inibir sua liberdade e paralisar a história. A lógica dos meios decreta o fim da história, imobilizada e aprisionada nos limites de um circuito insusceptível de renovação.¹⁴

¹² D'ESTAING, Giscard, citado por MIRANDA, P.R.M. *A modernização ...*, p.3.

¹³ A citação do governante apresenta, em essência, uma espécie de referência ideológica bastante comum na ainda insipiente história da informática que, no caso, está manifestada nos pressupostos nela contidos, ou seja, de que os desenvolvimentos de informática devem ser submeridos a controle constante.

¹⁴ KUJAWSKI, G. M. *A crise do século XX*. São Paulo: Ática, s.d. p.144.

Muitos órgãos até hoje dependem de instituições centralizadas de processamento de dados e quase totalmente dos centros de processamento de dados mantidos pelo poder público, que ainda estão submetidos a um desenvolvimento calcado na lógica operada pelos CPDs.

Cabe notar, para um melhor entendimento do problema aqui evidenciado, que após o surgimento dos CPDs, foram criadas também estruturas públicas de controle da informática como um todo, denominadas de conselhos de informática, tal como ocorreu no Paraná com o (já extinto) Conselho Superior de Informática e Processamento de Dados. Essas estruturas organizacionais, centros e órgãos de controle de informática, baseados em decretos e leis restritivas, exerceram poder absoluto sobre os destinos de informática pública (e do desenvolvimento dos sistemas de informações) durante muitos anos.

Com o surgimento de micropoderes em diversos órgãos e entidades do Estado conexos com os espaços de produção de informações, a ocorrência de pressões e o desenvolvimento de processos de conflito em relação aos centros de processamento, os detentores de poder político, à medida que mantinham os poderes dos gestores dos acervos de dados e não recebiam dos mesmos as necessárias contrapartidas de informação, foram tomando providências para a melhoria da qualidade de seus sistemas informacionais, procedendo, assim, mudanças nas estruturas operacionais e administrativas pertinentes aos espaços de produção de informações, conseguindo dessa forma relativizar estes espaços de poder sobre a informática pública.

A consciência por uma maior socialização dos dados já começou a ser operada há algum tempo no poder público, iniciando movimentos de deslocamento do poder dos gestores de dados para os usuários.

Neste sentido, o Estado do Paraná pode ser tomado também como exemplo, pois vem tentando implantar um Sistema Estadual de Informações que propicie uma maior participação e representatividade de todos os segmentos envolvidos com a gestão de dados e a produção de informações e tentando constituir uma Base Pública de Dados para estar disponível à sociedade, construída a partir da Base de Dados do Estado, que já opera há quase uma década, dispondo dados e informações ao público em geral.

A Hora do Usuário

As tecnologias de informação serviram tanto como ferramenta do poder como contra ele, propiciando aos indivíduos, isoladamente

ou em grupos, um rol infinito de possibilidades cuja apropriação depende em grande parte apenas da disponibilidade de recursos tecnológicos, tais como os computadores e programas (software) que atendam a seus usos.

Desde sua efetiva apropriação como ferramenta de trabalho em condições de revolucionar processos e aumentar a capacidade humana de resolver problemas, os computadores foram constantemente sendo aperfeiçoados. De máquinas enormes, pouco poderosas e muito caras, foram transformadas em equipamentos portáteis, potentes e acessíveis.

Equipamentos de relativo baixo custo, os microcomputadores propiciaram uma revolução dentro da revolução dos meios de produção de informações, possibilitando ao indivíduo, em qualquer lugar que esteja operando, acesso a formidáveis massas de dados. Desde o aumento de sua capacidade de armazenamento até a melhoria e maior facilidade de operação a partir de programas cada vez mais sofisticados e simples de operar, os microcomputadores aumentaram em muito a capacidade de solução individual dos problemas. Processos antes impensáveis sem um analista de sistemas altamente especializado, hoje são realizados de maneira bastante simples por leigos com algum treinamento, impactando, principalmente no campo profissional, cada vez mais o relacionamento entre usuários e prestadores de serviços de informática.

O impacto que as novas tecnologias propiciaram no ambiente dos usuários ampliou as exigências destes em relação aos serviços prestados pelos CPDs. Enquanto instrumentos de solução de problemas, a tecnologia disponível nos centros começou a ser questionada em termos de eficácia. Mudanças as mais diversas ocorreram na forma de estruturação e no perfil de atuação dos CPDs, adequando-se os mesmos às novas exigências dos usuários e produtores de informação.

Dos antigos "centros eletrônicos" operados por profissionais que detinham e exerciam uma certa aura de "superioridade", os CPDs foram se transformando cada vez mais em "centros de processamento de dados" e mais modernamente em "centros de informática", tendendo progressivamente a operar as facilidades colocadas pelo próprio mercado aos usuários em geral.

Os profissionais de informática estão se tornando mais assessores e consultores atuantes junto aos seus usuários do que "apresentadores de soluções" que, no fundo, dependiam metodologicamente dos próprios usuários mas que culturalmente não eram admitidos

pelos profissionais de informática - veja que raros sistemas citam usuários como autores.

As empresas de processamento de dados, como um todo, estão se modificando para conseguir soluções mais genéricas que possibilitem um atendimento mais amplo a um maior número de usuários. Os gestores de acervos de dados estão cada vez mais conscientes da necessidade de abertura e da utilização dos mesmos como fontes de/para informação e os usuários cada vez mais competentes e exigentes em relação aos recursos informacionais públicos. Um longo caminho já foi percorrido, porém, ainda estamos muito longe de uma situação que possa ser considerada como ideal. A par dos esforços técnicos necessários, muito esforço político ainda está por ser feito.

A história da informática pública, desde o surgimento da primeira estatal de processamento de dados, tem em seu bojo uma história particular: a do relacionamento entre os CPDs mantidos pelo poder público e seus "clientes", ou seja, os usuários de informação, os demandantes diretos dos serviços daqueles.

É uma história pautada em conflitos de interesses em que não raro os prestadores de serviços atuaram a fim de cercear o desenvolvimento e independência dos usuários. Um verdadeiro embate. Uma batalha sem perdedores nem vencedores, posto que ambos atuam no âmbito do governo. Batalhas que consumiram muito tempo dos seus atores e, com certeza, atrasaram o desenvolvimento de muitos sistemas de informações úteis à sociedade e, pior ainda, de muitos recursos humanos necessários a uma melhor atuação das estruturas organizacionais públicas.

A tecnologia que motivou a criação dos CPDs como filosofia de atuação e como organização funcional está cuidando de sepultá-los a partir da descoberta de que o verdadeiro filão de mercado era o usuário final e não os produtores centralizados de processamento de dados.

Os próprios CPDs, zelando pela sua sobrevivência, evoluíram para outras formas de atuação, tentando minimizar os conflitos e garantindo a manutenção dos seus espaços de poder.

A busca de alternativas aos tradicionais "main-frames" é uma realidade mundial e irreversível. As tecnologias alternativas, amparadas por sistemas abertos, vai de encontro às necessidades dos usuários, oferecendo menor custo operacional, disponibilidade de aplicativos já prontos, incorporação de tecnologias emergentes de gestão de negócios e, principalmente, independência estratégica de um só fornecedor.¹⁵

¹⁵ COSTA, Rui da. *A derrocada do império dos mainframes no Brasil*. Computerworld, Rio de Janeiro, 10 maio 1993. p.2.

Artigos publicados em 1987, por exemplo, apontavam já uma diferença brutal de atuação quando observavam que:

a democratização da informática criou um impasse: o conflito visível e sério entre o profissional de CPD e usuários em parte é atribuído à falta de preparação destes últimos. Sua intensidade está diretamente relacionada ao nível de centralização e descentralização administrativa¹⁶;

a informática evolui e chega ao usuário final exigindo um outro tipo de profissional que não o analista tradicional. A questão de como administrar a informática deixa, portanto, de ser técnica para se constituir num problema mais voltado a comportamento e mudança de cultura da própria empresa e dos profissionais envolvidos com o uso do computador¹⁷;

em alguns lugares as coisas chegaram a este ponto de atrito entre usuários, gerentes de CI e de PD. Mas, por mais incrível que pareça, o maior fabricante de computadores do mundo foi sem dúvida um dos grandes responsáveis pelo conflito; ao colocar no mercado seu microcomputador (IBM/PC), a empresa provocou uma revolução¹⁸.

A evolução de mercado e das estruturas centrais de processamento de dados apontam cada vez mais para a satisfação das necessidades dos usuários finais, considerando-se, inclusive, uma maior independência destes em relação aos centros, ou melhor, em relação a qualquer tipo de dependência que não seja o limite de sua capacidade para aprender e o limite de sua competência para produzir informações.

Conclusão

A centralização dos processos de informática e o poder exercido a partir da gestão dos acervos de dados públicos, com a respectiva dependência dos usuários em relação aos CPDs, por si só, já seriam motivos suficientes para que o conflito aumentasse cada vez mais. Porém, a estes fatores podem ser somados outros, tais como:

- a) luta pela manutenção ou ampliação de espaços de poder político-institucionais;
- b) estratégias para manutenção/ampliação de clientes;
- c) ampliação de espaços institucionais dos "clientes" em decorrência da implementação de usos de informática;
- d) abertura e fortalecimento de novas funções nos órgãos "clientes" em função de competências desenvolvidas a partir do domínio de informática instrumental;

¹⁶ LEMOS, Salete. CPD versus usuários : quem está com a razão. *Data News*, Rio de Janeiro, 15 jun.1987. p.38.

¹⁷ LEMOS, Salete. Analistas de CI e CPD, faces da mesma moeda. *Data News*, Rio de Janeiro, 24 ago.1987. p.44.

¹⁸ TORRES, Rui. O uso correto do main-frame no centro de informação. *Data News*, Rio de Janeiro, 14 set.1987. p.20.

- e) desenvolvimento de profissionais internos mais competentes nos usos institucionais dos "clientes" em contraposição com profissionais fornecedores de soluções externas;
- f) estrangulamento contínuo no fluxo de informações e no atendimento às demandas institucionais formuladas fora da ótica empresa-cliente.

A crise dos CPDs e o início de uma era de esforços voltada aos usuários podem ser observados quando analisamos declarações como estas do gerente de informática pública, o atual Diretor-Presidente da estatal de informática do Paraná, a CELEPAR:

a organização de informática vigente no setor público não mais atende às exigências dos novos tempos e os governos têm extrema dificuldade em reciclar o modelo. Aquelas organizações que, até meados dos anos 80, tiveram papel fundamental na modernização do Estado Brasileiro tropeçam na tarefa de reciclar seus recursos humanos e técnicos e principalmente sua forma de atuação, do modelo centralizado para o distribuído, do fazer para o saber fazer. Assim, as empresas públicas de informática vivem uma crise de competência, sendo altamente questionadas em todo o país;

um novo modelo [de organização de informática] precisa ser criado e deve responder às necessidades contemporâneas da administração pública.¹⁹

Certamente, qualquer modelo que seja estabelecido, se quiser firmar-se como efetivo, deverá estar organizado e colimado por uma ótica de uso, numa perspectiva de apropriação efetiva pelos usuários finais e não canhestramente centrado em centros de processamento de dados mantidos com o dinheiro público, onde um governo, mesmo sendo o único dono ou principal acionista, é tratado como mercado e transformado em muitos "clientes" cujo direito, em muitos casos, é apenas ajudar a pagar a conta, através de contratos em que um lado faz de conta que compra e o outro faz de conta que vende, mas, na realidade, é o governo comprando do governo o que este não consegue ter disponível sem custos, dado que optou por serviços de uma "empresa".

Tal como na década precedente, quando efetivamente se iniciaram processos de maior conscientização dos usuários, os CPDs públicos continuam a ser questionados, inclusive pelos seus próprios responsáveis. O modelo dos CPDs estatais, criados num ambiente autoritário, desenvolvidos de forma centralizada, exercendo poder de pressão sobre o seu universo de atuação e impondo sua lógica, sempre uma lógica dos meios sobre o universo usuário, está em processo de

¹⁹ MIRANDA, P.R.M. *A modernização ...*, p.3.

extinção. Um desaparecimento lento, progressivo e certamente irreversível, se forem mantidas as condições mínimas de democracia no país e se não for imposto aos usuários nenhum revés autoritário que os submeta novamente à funesta lógica dos CPDs e à determinação de órgãos autocráticos e sem competência abrangente para analisar e decidir sobre a infinidade de demandas hoje emergentes na área de informações, retrocedendo a um tempo em que, no limite do absurdo, secretários de Estado se reuniam para decidir sobre a aquisição de simples solicitações de *mouses*, tal como já ocorreu nos conselhos de informática.

Neste sentido, vale ainda recorrer à fala do executivo de informática quando afirma:

a era dos grandes Centros de Processamento de Dados - CPDs, onde grandes computadores, em salas envidraçadas, resolviam todos os problemas de tratamento de informações, onde alguns técnicos, iluminados por uma espécie de luz divina, eram dotados de sabedoria que os diferenciavam dos comuns mortais e, dominando tecnologias incompreensíveis para estes, ditavam a solução dos males da Administração Pública, acabou;

não acabaram os grandes computadores nem a necessidade de tratamento de grandes volumes de informação. As transformações que vêm ocorrendo no mundo inteiro e que, mesmo tardiamente, chegam à Administração Pública exigem das organizações maior agilidade e flexibilidade no atendimento de novas demandas.²⁰

Durante todo o tempo, desde sua implantação, a história da informática pública e dos seus sistemas de informações foi pautada por crises e reformulações que se superaram e avançaram continuamente. Existe uma história deste desenvolvimento, em que muitas vezes anônimos usuários reuniram forças de argumentos e empreenderam ações para fazer frente aos detentores de poder em exercício no espaço de informática. Uma história de "estratégias" e "jeitinhos" levados a efeito com a única finalidade de se ter acesso a maiores possibilidades de informações. O Estado do Paraná é um excepcional exemplo neste sentido.

Os avanços mais recentes operados na área de informática pública indica uma tendência cada vez acentuada para que os sistemas de informações sejam desenvolvidos e operados a partir das aplicações construídas pelos próprios usuários, em sistemas corporativos abertos, adotando-se para isso filosofias de organização, disseminação e acesso mais amigáveis e mais adequadas, inclusive a usuários leigos.

²⁰MIRANDA, P.R.M. *Informática pública : o fim de uma era. Bate Byte*. Curitiba : CELEPAR, n.35., jul.1994. p.35.

O estado da arte no que se refere aos sistemas públicos de informação passará necessariamente por uma total adesão ao que for levado a efeito pelo mercado em geral. Os centros de processamento públicos, detentores de poder enquanto detentores do saber, estarão cada vez mais sendo nivelados aos usuários finais em benefício de uma maior disponibilidade de informações à sociedade em geral.

A informática pública, como qualquer outra informática, sob qualquer rótulo que seja taxada e sob qualquer modelo sob o qual se organize, nunca estará isenta das pressões dos usuários. Ao final, este ciclo de processo histórico é configurado não tanto pela possibilidade de desaparecimento dos CPDs - que, apesar dos pesares, para o desenvolvimento e operação dos sistemas corporativos de governo devem ser considerados sempre como uma opção preferencial em detrimento de quaisquer outras opções que se apresentem, inclusive de possíveis "terceirizações" que acabam, na prática, subdividindo ainda mais o governo em "clientes" - mas, sobretudo, pelo enterro definitivo da "mentalidade de CPD" e do aniquilamento total da postura de poder pautada no domínio de gestão dos acervos de dados, no uso exclusivo da informação para poucos detentores de poder e no uso do saber como instrumento de poder, os usuários finais saem fortalecidos, mesmo sem a consciência de terem sido "vencedores". Mesmo porque não houve "perdedores" e sim uma evolução de mentalidade obtida sob processos de "lixamento" e aperfeiçoamento institucional.

Neste sentido, vale observar, quase que como uma diretriz de norteamento filosófico para o futuro dos CPDs, a opinião do profissional de informática:

o ciclo da informação desloca-se do CPD central para o usuário. O acesso à informação é parte essencial da democracia - quando a informação é controlada por grupos, dentro ou fora da administração pública, esses grupos são seus beneficiários e o cidadão comum fica a sua mercê;

a efetiva modernização do Estado passa certamente pelo amplo acesso à informação, ágil, integrada e com qualidade, como ferramenta de apoio à tomada de decisão e à melhoria da qualidade dos serviços ao cidadão.²¹

À medida que aumenta a conscientização dos diferentes escalões decisórios de governo, os modelos de informática pública deverão considerar a eliminação desta forma anacrônica de funcionamento organizacional, dado que o proprietário da empresa é o seu único usuário e o "mercado" só existe pela segmentação deste único

²¹MIRANDA. A modernização ..., p.4.

usuário em dezenas de "clientes", onde, em regra, o poder público não é tratado como coisa una e integrada e sim, muitas vezes, apenas como mercado de faturamento.

As atuais formas de funcionamento dos CPDs públicos deverão ser adequadas a modelos diferentes dos atuais, em que uns fazem de conta que vendem e outros fazem de conta que compram mas, na realidade, é o governo transferindo recursos para o próprio governo sem que o montante de recursos transferidos possam resultar em desenvolvimento de usos e usuários compatíveis com os valores desembolsados.²²

Quando uma empresa obtém lucro, este representa um adicional de faturamento sobre os custos. No caso dos CPDs públicos constituídos como empresas, o "lucro", quando se verifica, sai do caixa do seu próprio dono: o poder público (na realidade a sociedade), ou seja, o governo constituiu empresas que, mantidas suas finalidades empresariais, seus serviços, quando utilizados, custam mais do que seus custos reais. Os impostos incidentes sobre os lucros, quando estes são apontados, constituem, na realidade, recursos a serem transferidos de um nível de governo para outro.

Nesta altura, sob a égide de determinação de um novo modelo, cabe questionar: Sob que condições devem ser mantidos os CPDs públicos? Quais os benefícios efetivos de sua manutenção como empresas? Quem ganha com a ampliação e o fortalecimento dos centros de processamento de dados, constituídos ou não sob a forma de empresas? Até onde é o limite do crescimento destes centros, sem que se tornem "pesados" demais ao governo, sem que ameacem os espaços usuários? Até quando os governos irão investir em CPDs se o ciclo da informação está se deslocando para os espaços usuários?

É cada vez mais urgente a implantação e consolidação de modelos organizacionais em que não haja competição pelos recursos de informática, onde os CPDs (responsáveis por infra-estrutura tecnológica e desenvolvimento dos sistemas corporativos de processamento) assumam papéis institucionais ao invés de papéis "empresariais" e os usuários sejam melhor desenvolvidos para assumir e desenvolver os sistemas de informações de que necessitam para suas decisões e para sustentação dos serviços e atividades do setor público.

Os governos, mesmo com todas as evidências de demanda operadas ao longo do tempo, principalmente nas áreas de administração, planejamento e pesquisa, raramente foram tratados de forma global e unitária. Mesmo no Estado do Paraná, cuja informática é tomada como exemplo, a articulação dos sistemas de dados dos seus

²² Ou, pior ainda, "terceirizando" estes serviços e promovendo-se o esvaziamento deste tipo de função instrumental necessária ao funcionamento dos sistemas corporativos.

diferentes CPDs é ainda insipiente e a integração dos "clientes" é ainda diminuta. Mesmo com os mecanismos de integração previstos pelo Sistema Estadual de Informações (SEI) e os esforços já desenvolvidos, a situação tomada pelo montante desembolsado anualmente pelo Estado ainda é crítica.

Considerando como referencial as mudanças em curso no espaço da informática pública e as palavras do executivo de informática, cabe evidenciar que esta forma de raciocínio somente começou a ser esboçada após anos de conflitos e de resguardos das áreas operacionais dos CPDs públicos, não raro em detrimento do objetivo maior a que a informática e os sistemas de informações se destinam: os usuários finais.

Esta é uma séria questão a ser considerada no espaço da informática pública e dos sistemas de informações do poder público: até que ponto vale manter o poder cerceante dos gestores de acervos de dados e das estruturas centrais de processamento quando estes efetivamente não contribuírem para aumentar a quantidade e melhorar a qualidade das informações de que o próprio governo e a sociedade necessitam?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO PARANÁ.
CELEPAR em dados. Curitiba, 1994.
- COSTA, Rui da. A derrocada do império dos mainframes no Brasil.
Computerworld, Rio de Janeiro, 10 maio 1993.
- FARIA, José Henrique. **O autoritarismo nas organizações :**
contribuição à crítica geral da administração. S.n.t.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** 11.ed. Rio de Janeiro :
Gaal, 1993.
- KUJAWSKI, G.M. **A crise do século XX.** São Paulo : Ática, s.d.
- LEMOS, Salete. Analistas de CI e CPD, faces da mesma moeda. **Data
News**, Rio de Janeiro, 24 ago.1987. p.44.19
- LEMOS, Salete. CPD versus usuários : quem está com a razão. **Data
News**, Rio de Janeiro, 15 jun.1987.
- MIRANDA, P.R.M. Informática pública - o fim de uma era. **Bate Byte**,
Curitiba : CELEPAR, n.35, jul.1994.

MIRANDA, P.R.M. Modernização da administração pública e as tecnologias de informação. **Bate Byte**, Curitiba : CELEPAR, n.33, maio 1994.

PARANÁ. Decreto n. 1604 de 10 de fevereiro de 1976.

PARANÁ. Decreto n. 4238 de 7 de novembro de 1984.

RODRIGUES, Nelson de Marco. Como o Paraná protege os seus dados. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 9 set.1993. Entrevista com o Diretor Técnico da CELEPAR.

TORRES, Rui. O uso correto do main-frame no centro de informação. **Data News**, Rio de Janeiro, 14 set.1987.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM NOVEMBRO DE 1994
