

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO
CONVÊNIO IBICT/UFRJ

Ana Maria Barcellos Malin

ESTADO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL
UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O PAPEL DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

RIO DE JANEIRO
2003

Ana Maria Barcellos Malin

**ESTADO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL: UMA
INVESTIGAÇÃO SOBRE O PAPEL DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO
PÚBLICA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia em convênio com a Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Ciência da Informação.

Orientadora: Maria Nélida González de Gómez

RIO DE JANEIRO
2003
FOLHA DE APROVAÇÃO

Ana Maria Barcellos Malin

**ESTADO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O PAPEL DA
INFORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA**

Tese de doutoramento em Ciência da Informação, para obtenção de grau de doutora,
submetida à Banca Examinadora.

Aprovada por:

_____ - Orientadora
Prof.^a Maria Nélide González de Gómez – Doutora

_____ -
Prof.^a Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna. – Doutora

_____ -
Prof. José Maria Jardim – Doutor

_____ -
Prof.^a Lena Vania Ribeiro Pinheiro – Doutora

_____ -
Prof.^a Rosali Fernades de Souza – PhD

_____ -
Prof.^a Liz-Rejane Issberner Legey – Doutora - suplente

_____ -
Prof. José Ricardo Tauille – PhD - suplente

Nota:

Data:

Para Oswaldo e Ic a, que me ensinaram a lutar e a sonhar. Para Laura e Luisa, que enchem minha vida de alegria e ternura.

AGRADECIMENTOS

À querida mestra e guia Nélide, por sua orientação certa, por seu compromisso com a pesquisa, pelo brilho das interlocuções e dos olhos.

Ao professor Aldo Barreto por sua generosidade e estímulo desde os primeiros passos.

À Hélia Nacif - que *provoca* o urbanismo a cumprir seu papel no Rio -, meu especial agradecimento pela oportunidade de analisar a situação que existia na Secretaria de Urbanismo (SMU) à época em que era sua principal dirigente, e por me incentivar a continuar a reflexão na tese. Aos profissionais do urbanismo que, solicita e entusiasticamente, participaram das conversas.

À Mário Gordilho, Gilson Costa e Alexandre Rezende, pelo apoio e infindáveis discussões na fase de modelagem dos processos. À Patrícia Santos Ferreira, pela doçura e cuidado com que me ajudou a transformar o rascunho neste texto. E à Alba, que me ajudou a me transformar.

Finalmente, à minha família, que torceu por mim e de tantas formas me ajudou a cumprir esta tarefa: minha mãe, me acolhendo; minhas irmãs Marisa (sempre acreditando em mim) e Leda (sempre me escutando nas caminhadas da Lagoa); Mauro (sempre vibrando e me ajudando a pensar); Danton, sempre solidário; Alfredo, pelo companheirismo e minha filha Laura, pela eterna cumplicidade emocionada e pelo maior de todos os presentes: a pequenina Luisa.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública**. Orientadora: Profa. Dra. Maria Nélide González de Gómez. Rio de Janeiro, 1. sem. 2003. 157 p. Tese de Doutorado (Ciência da Informação) – IBICT/ECO - UFRJ.

RESUMO

Nas décadas de 80/90 a reforma do Estado esteve na agenda de governos em todo mundo, refletindo mudanças nas demandas da sociedade. Novos modos de gestão pública são então buscados adotando-se critérios gerenciais, de descentralização e de governança, entre outros. Estes novos modos de governar pressupõem um ambiente de informações mais gerenciado e com mais atores envolvidos, logo, mais complexo e com mais tecnologia. A pesquisa conclui que a gestão pública condiciona e é condicionada pelo ambiente de informações governamental. Apesar da evidência da afirmação, poucos são os trabalhos que refletem sobre as repercussões concretas de um desalinhamento entre um e outro. Levando em conta especificidades da cultura-política brasileira, a pesquisa conclui pela necessidade de se resgatar um déficit de ações pretéritas no campo informacional para alinhar a capacidade de resposta do Estado brasileiro às demandas da sociedade. Sem pretensão de generalização, é usado como ilustração as condições em que se realizam algumas das principais atividades da gestão urbana pública da cidade do Rio de Janeiro.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública**. Orientadora: Profa. Dra. Maria Nélide González de Gómez. Rio de Janeiro, 1. sem. 2003. 157 p. Tese de Doutorado (Ciência da Informação) – IBICT/ECO - UFRJ.

ABSTRACT

In the 80's and 90's the reform of the nation state became part of the agenda of governments from all over the world, reflecting changes in social demands. New ways of public management are then sought, adopting management criteria of decentralization and governance among others. These new ways of public management require more manageable information environment, involving more actors thus becoming more complex and technology oriented. This research deals with these factors concluding that public management condition and is conditioned by the government environment of information. Despite the obviousness of this affirmation, few are the works that discuss the consequences of lack of interaction between one and the other. Taking into consideration specific characteristics from Brazilian political culture, this research point to the need to restore the deficit of past actions in informational field lined up with the Brazilian's State capacity to respond to society's claim. Some activities from urban public management from the city of Rio de Janeiro are taken as illustrative example without generalizing it's conclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<u>DIAGRAMAS</u>	PÁGINA
DIAGRAMA 1 - INDÚSTRIA FEDERAL DE INFORMAÇÃO	66
DIAGRAMA 2 - SMU: FLUXOS DE ENTRADAS DE INFORMAÇÃO	93
DIAGRAMA 3 - SMU: FLUXOS DE SAÍDA DE INFORMAÇÕES	93
DIAGRAMA 4 - NORMATIZAÇÃO E LICENCIAMENTO	100
DIAGRAMA 5 – VALOR AGREGADO À INFORMAÇÃO ATÉ O PROCESSO DECISÓRIO	121
<u>FIGURAS</u>	
FIGURA 1 – SISTEMA DE INFORMAÇÃO (COM BASE EM ILUSTRAÇÃO DE CHIAVENATO)	87
FIGURA 2 - PROCESSO DE INFORMAÇÃO	88
FIGURA 3 - ILUSTRAÇÃO DO RECORTE USADO	97
FIGURA 4 – SUBPROCESSO DA NORMATIZAÇÃO	102
FIGURA 5 - DISTRIBUIÇÃO DE RH NA ÁREA DE INFORMAÇÃO	105
FIGURA 6 – PROCESSO DE INFORMAÇÃO ADAPTADO DE DAVENPORT (1994, P. 98)	112
<u>QUADROS</u>	
QUADRO 1 - COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS GERENCIAIS E BUROCRÁTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
QUADRO 2 - QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS DIVERSAS CORRENTES DO NGP	35
QUADRO 3 - PROJETO DE REFORMA DO ESTADO	51
QUADRO 4 - QUANTITATIVO DE SERVIDORES EXERCENDO ATIVIDADES DO NÚCLEO ESTRATÉGICO	53
QUADRO 5 - TIPOS DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO	68
QUADRO 6 - COMPOSIÇÃO DA MÃO-DE-OBRA INFORMACIONAL EM PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO ATIVA	77
QUADRO 7 - UNIDADES REGIONAIS DA SMU	94
QUADRO 8 - GRUPO DE ATORES ENTREVISTADOS	97
QUADRO 9 - COORDENAÇÕES DA SMU	98
QUADRO 10 - ETAPAS DE RECONSTITUIÇÃO	98
QUADRO 11 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ANALISADOS	99
QUADRO 12 - DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL SEGUNDO ÁREA-FIM DE INFORMAÇÃO	105
<u>TABELAS</u>	
TABELA 1 - MUNICÍPIOS SEGUNDO FAIXAS DA POPULAÇÃO E ANO DE INSTALAÇÃO	43
TABELA 2 - GESTÃO ESTRATÉGICA DA INFORMAÇÃO: UMA GRADE ANALÍTICA. CINCO PASSOS NO DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO ESTRATÉGICA	75
TABELA 3 - ESTIMATIVA DE RECURSOS HUMANOS ALOCADOS AOS PROCESSOS	100

SUMÁRIO

	P.
INTRODUÇÃO	12
1 A DERRAPAGEM DO ESTADO E AS REINVENÇÕES DE GOVERNAR	22
1.1. ABERTURA	22
1.2. REINVENTANDO MODELOS DE GOVERNAR	28
1.3. GERENCIAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	30
1.4. A EVOLUÇÃO DOS MODELOS	33
1.5. DESCENTRALIZAÇÃO, GOVERNANÇA E GOVERNO EM REDE	37
2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	42
2.1. CONTEXTO	42
2.2. OS PROBLEMAS BRASILEIROS COM A BUROCRACIA	44
2.3. A REFORMA DO ESTADO	48
2.4. CONSEQÜÊNCIAS DE INTERESSE	53
3 A INFORMAÇÃO CONSTITUI-SE EM OBJETO DE INTERESSE	59
3.1. ABERTURA	59
3.2. ESTADO E INFORMAÇÃO: O CRESCIMENTO DO PROBLEMA	63
4 A IDÉIA DE GESTÃO ADERE À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL	70
4.1. UMA NECESSIDADE RECENTE PARA TRATAR DE ANTIGAS QUESTÕES	70
4.2. DA GESTÃO DE DOCUMENTOS À GESTÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO	72
4.3. O PIONEIRISMO DO SETOR PÚBLICO NA GESTÃO DA INFORMAÇÃO	78
4.4. O TRANSBORDAMENTO DA QUESTÃO DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO	85

5	ESCOLHAS E PROCEDIMENTOS DE RECONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE INFORMACIONAL	90
5.1.	CONTEXTO E LOCALIZAÇÃO DA RECONSTRUÇÃO DO AMBIENTE	90
5.2.	AS ESCOLHAS	95
5.3.	OS INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE INFORMAÇÕES	97
6	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	99
6.1.	RECONSTITUIÇÃO DOS PROCESSOS	99
6.1.1.	NORMATIZAÇÃO	101
6.1.2.	LICENCIAMENTO	103
6.2.	RECONSTITUIÇÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO	105
6.2.1	ARQUIVOS E CENTROS DE DOCUMENTAÇÃO	105
6.2.2.	INFORMÁTICA	107
6.3.	AValiação DOS PROBLEMAS E DEMANDAS INFORMACIONAIS	111
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129
	ANEXOS	138
	I - TABELA COM AS PRINCIPAIS SIGLAS USADAS NA PESQUISA	
	II - RELAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ENTREVISTADOS	
	III - QUESTIONÁRIOS USADOS PARA A RECONSTITUIÇÃO	
	3.1 - MODELAGEM E AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE NORMATIZAÇÃO E LICENCIAMENTO	
	3.2 - AVALIAÇÃO DOS ESTOQUES DE PRODUTOS DE INFORMAÇÃO	
	3.3 - AVALIAÇÃO DAS UNIDADES-FIM-DE-INFORMAÇÃO	
	IV. RESPOSTAS E RESULTADOS	

4.1. RECOMPOSIÇÃO DA NORMATIZAÇÃO

4.1.1. LEGISLAÇÃO GERAL E APLICADA

4.1.2. PROJETO DE MODIFICAÇÃO DE ALINHAMENTO

4.1.3. RECONHECIMENTO DE LOGRADOURO

4.1.4. NORMATIZAÇÃO: DEMANDAS E PROBLEMAS APRESENTADOS PELOS ENTREVISTADOS

4.2. RECOMPOSIÇÃO DO LICENCIAMENTO

4.2.1. LOTEAMENTO – DESCRIÇÃO

4.2.2. LOTEAMENTO – DIAGRAMA

4.2.3. EDIFICAÇÃO – DESCRIÇÃO

4.2.4. EDIFICAÇÃO – DIAGRAMA

4.2.5. LICENCIAMENTO: DEMANDAS E PROBLEMAS APRESENTADOS PELOS ENTREVISTADOS

4.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO

4.3.1. SMU - PRINCIPAIS COLEÇÕES DE INFORMAÇÃO SEGUNDO O SERVIÇO RESPONSÁVEL

Introdução

Sociedade da Informação como Cenário

As formas brasileiras de inserção na Sociedade da Informação – entendidas aqui como as sociedades que se estruturam em torno do trabalho de produção e propagação da informação – é tema pouco explorado.

A reflexão brasileira com frequência se volta para versões de origem européia ou norte-americana, numa postura de comentaristas de textos primeiros, como diria Foucault (1996, p. 25), sobre realidades estrangeiras. Portanto, instigar a que se pense no encontro do modo particular de se fazer e saber com as novas formas de fazer e saber pode ser em si mesmo um mérito.

Esta pesquisa é uma reflexão sobre o ambiente de informação na Administração Pública brasileira, no recente quadro das Sociedades de Informação. A argumentação da autora ocorre na interface dos campos de estudos informacional, gerencial e do campo do Estado, usando dois quadros de referência: o primeiro, mais geral, relativo às grandes tendências racionalizadoras que desembocam na Sociedade da Informação; o segundo, mais específico, relacionado à crise e reforma do Estado que ocorre no final do século XX, nas décadas de 1980 e 1990.

Lidar com o conceito de Sociedade da Informação causa certo incômodo. Estamos ainda em processo de transição, do qual não se possui afastamento histórico e onde fatos maiores ainda estão em curso – como, por exemplo, a ameaça à hegemonia da racionalidade moderna frente aos espaços reconquistados pelas interpretações religiosas. Como disse Hegel, a coruja do conhecimento é ave noturna, só abre os olhos depois que se põe o dia, e olhares futuros poderão valorizar outros critérios de classificação histórica, mais significativos dos tempos e dos olhares que estão por vir. (MALIN, 1994).

Se esta nomeação vai prevalecer não se pode saber. Entretanto ela, aqui, nos é adequada, porque valoriza as implicações concretas de pertencer a um tipo de formação social que se estrutura em torno da informação produzida e usada intencionalmente, como uma atividade racional voltada para um fim e controlada por seu sucesso, quer dizer, como produto de uma estrutura de trabalho voltado expressamente para este objetivo.

Informação – do latim *informatio*, -onis, "ação de formar"; verbo *informare*, "dar forma, esboçar" – é um termo polissêmico, sujeito a diversas

interpretações. Um autor chinês, Yuenxiao, catalogou mais de 400 conceitos de informação. Autores como Wersig e Neveling (1975) nos mostram que ela pode ser entendida desde um fenômeno que ocorre independente da consciência humana, como a posição dos átomos no universo, até, ao contrário, como um processo que ocorre dentro da mente humana, passando pelo conceito matemático de mensagem, pela abordagem significativa de conteúdo semântico, entre outros. (DANTAS, 1994, p. 36).

Dentre estas várias possibilidades de definir o conceito, a autora opta por considerar informação um meio ou material necessário para extrair e construir o conhecimento, afetando-lhe, ou por lhe acrescentar ou por lhe reestruturar algo. Ou, como dados dotados de relevância e propósito que podem movimentar-se em diversas formas de registro, digitais ou analógicos, em papel ou mídia eletrônica, como documento ou como banco de dados. (MACHLUP, 1962; DRUCKER, 1989).

Porém a pergunta mais adequada a esta tese é "por quê informação?" e não "o que é informação?". Neste sentido, interessa acentuar que informação é uma exigência de sociedades que necessitam que o conhecimento seja socialmente operado e decifrado por um emissor e um receptor qualquer. É uma exigência da previsibilidade e da calculabilidade que supõe funcionários e clientes universais. Preenche os mesmos requisitos que Bourdieu destaca para a linguagem normatizada. "A língua normatizada, própria a ser decifrada por um emissor-receptor qualquer, que não tenham relações pessoais, é uma exigência da previsibilidade e da calculabilidade burocráticas, que supõe funcionários e clientes universais." (BORDIEU, 1980, p. 33, tradução da autora).

Para Marteleto, *informare*, na origem "colocar em forma", deriva para "colocar ao par" ou "dar a conhecer". Desde sua origem, o termo informação contém nele três conotações básicas: formatação, organização, transmissão". (MARTELETO, 1992, p. 69).

O modo informacional de ser, cada vez mais incontornável, desenhou sistemas de exclusão de outras formas de discurso. Dificilmente na época dos poetas gregos do século VI, quando, na descrição de Foucault (1994), a verdade residia no que o discurso era quem e como o pronunciava e não no que ele dizia, ou ainda nas comunidades regidas por rituais sagrados, a informação se tornaria um acontecimento importante. Na fala de Walter Benjamin (1986), o modo informacional exclui, por exemplo, os antigos relatos de experiências, que deixavam os ouvintes do discurso livres para interpretar a narrativa miraculosa, e reforça a

necessidade de verificação imediata do conhecimento, a necessidade de os fatos já virem acompanhados de explicações como informação compreensíveis "em si e para si".

A informação é fruto da conversão de experiência em conhecimento, de aprendizado em livro texto, de segredo em metodologia, de instâncias de relacionamento pessoal em impessoal, permitindo à humanidade ultrapassar seus limites físicos, resolvendo de forma prática a contradição de estar presente num lugar do qual se está ausente (LATOURE, 1996; DRUCKER, 1981). Ou, considerando os conceitos de conhecimento tácito – como conhecimento subjetivo, experimental, simultâneo e analógico – e de conhecimento explícito – conhecimento objetivo, racionalizado, digitalizável e seqüencial –, a informação é resultado da transformação do tácito em explícito. (POLANYI, 1958; NONAKA, 1997).

Só em um mundo onde o processo de racionalização voltado para atingir fins pré-definidos se torna hegemônico, onde a técnica e a ciência tornam-se ideologia, tal como Weber, Marcuse e Habermas analisam, isto pode acontecer.

[...] a racionalização representa o processo de extensão dos domínios da sociedade que estão submetidos à decisão racional. Paralelamente, a industrialização do trabalho social faz com que os critérios de atividade instrumental penetrem em outros domínios da existência [urbanização do modo de vida, tecnificação das trocas e da comunicação] [...] O resultado, nos dois casos, é que está se impondo à sociedade um tipo de atividade racional voltada para um fim. (HABERMAS, 1973, p. 27, tradução da autora).

Mas se epistemologicamente encontramos as raízes da forma informação no modo de ser racional ocidental – que tem suas raízes na Grécia e na Reforma Protestante do século XV –, só no pós-guerra ela se torna tema científico, político, gerencial, comercial, jurídico e constitui um campo de atividade racional voltada para este fim. No mundo que emergiu do pós-guerra, o social e o econômico mostram-se tão complexos que se tornou necessário constituir o que Habermas considera um sistema de ação racional para operar o próprio sistema de ação racional (um subsistema de ações racionais de segundo grau). “O planejamento pode enfim ser considerado uma atividade racional dirigida a um fim de segundo grau: ele visa à implantação, ao aperfeiçoamento ou à extensão dos próprios sistemas de atividades voltadas para um fim.” (Ibidem, p. 4, tradução da autora).

É em torno do trabalho desenvolvido neste sistema de segundo grau que se organizam as sociedades da informação. Assim, mais precisamente, o que caracteriza este tipo de sociedade não é o fato de ela girar em torno da informação: isto já fazia a sociedade industrial manufatureira, capitalista ou socialista, com sua razão instrumental poderosa e sua calculabilidade burocrática. O que caracteriza a Sociedade da Informação, para efeito de pano de fundo deste trabalho, é o fato de produzir/tratar/propagar informações sobre informações (meta-informação) como um vasto campo de trabalho. A reflexão aqui proposta é sobre o funcionamento do Estado neste contexto.

A Gestão do Estado como Campo da Reflexão

O segundo marco referencial dirige o foco da tese para o contexto da crise do Estado no final do século XX, e para as novas formas de governar que, desde então, são explicitamente buscadas. Nas décadas de 1980 e de 1990, a Reforma do Estado entra para a agenda dos governos. O mundo havia mudado (isso, de alguma forma, o crescente déficit fiscal já mostrava) e as relações Estado-Sociedade não ficaram fora desta mudança. A reconfiguração se apresenta ampla – do político ao administrativo – e a questão informacional desempenha um papel central.

Como chama a atenção Gómez, C. (2002, p. 4), a Reforma do Estado é mais ampla do que a Reforma Administrativa: no caso brasileiro, por exemplo, incluía as Reformas Tributária, Política, da Previdência, do Sistema Judiciário, do Sistema Financeiro, além da constituição de um novo Pacto Federalista.

A Reforma Administrativa visa o fortalecimento da governança do Estado, ou seja, à sua capacidade de implementação de políticas públicas, bem como contribui para o ajuste fiscal, através de uma maior eficácia de gestão e de utilização dos recursos disponíveis. Busca-se também resgatar a capacidade do Estado em formular e avaliar as políticas públicas no seu núcleo estratégico e de fomentar a implantação das políticas, através da transição de uma administração burocrática, rígida, inflexível e ineficiente para uma administração gerencial flexível, eficiente, voltada para o atendimento da cidadania e para o desenvolvimento econômico e social.

Para permitir melhor aproximação do campo informacional, destacam-se dois movimentos, duas tendências, que animam a Reforma Administrativa:

- Um, buscando fazer a transição de uma administração burocrática, rígida e ineficiente para uma administração gerencial flexível e eficiente, voltada para atender a cidadania e o desenvolvimento econômico e social;
- Outro, buscando redistribuir competências e recursos de coordenação entre diferentes níveis institucionais e organizacionais, governamentais e não-governamentais, permitindo o pluralismo institucional nas funções públicas, ao contrário do antigo modelo de monopólio estatal.

Tanto o primeiro movimento, aqui identificado como administração gerencial, quanto o segundo, aqui identificado como governança, pressupõem a existência de uma forte base de informações, capaz de suportar as relações entre os vários atores envolvidos na governança, assim como a obtenção dos resultados deles exigidos pelo padrão gerencial. No primeiro caso, o ambiente de informações é pressionado por uma massa explosivamente crescente e diversificada de informações, e no segundo, pela necessidade de integração e articulação entre suas esparramadas cadeias de produtores.

Poderia-se olhar o impacto da Reforma do Estado sobre a questão informacional de outro ponto de vista. A premissa de valor da informação no âmbito do Estado pode ocorrer por duas razões. O *approach* mais tradicional é o político – até mesmo porque "Estado" e "Política" têm em comum a referência ao fenômeno do poder (BOBBIO, 1986). Neste caso são valorizados temas como as condições de publicização, a democracia, a *accountability*, a transparência, entre outros, usando-se categorias como regime ou campo de informação do Estado (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1977; JARDIM, 1998).

A segunda premissa de valor ocorre movida pela busca de eficiência (medida econômica do uso de recursos em um processo) ou de eficácia (medida qualitativa do alcance dos resultados esperados). Trata-se aqui, de fato, da extensão ao campo do próprio Estado dos procedimentos racionalmente ordenados e dos princípios da administração desenvolvidos no processo de industrialização, capitalista ou socialista, em detrimento do espaço ocupado pelo poder de comando político. Situação já introduzida no Estado pelo modelo burocrático weberiano e acentuada pelos novos modelos de administração pública gerencial das décadas de 1980/1990.

A distinção entre o campo da política e o da administração pública foi proposta, em 1887, por Woodrow Wilson, em seu famoso artigo *The study of administration*. Neste modelo dicotômico, os líderes políticos, eleitos para representar interesses, tomam as grandes decisões. Os gerentes públicos implementam as diretrizes. A separação entre o domínio da política e o da administração, segundo esse autor, permitiria que, se o eleitorado não concordasse com os resultados, os políticos poderiam ser trocados no pleito seguinte, enquanto a permanência da administração garantiria a *accountability*, a democracia a salvo dos abusos, e permitiria aos administradores públicos concentrarem a atenção na questão da eficiência dos meios. (EDWARDS, 2002).

Bobbio (1995, p. 66), de outra maneira, também fala do Estado como campos organizacional e de poder em interação: “[...] o termo "Estado" vai aos poucos substituindo os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando. (grifo da autora).

Finalmente Castells (1999, p. 173) traduz esta dicotomia para os termos organização *versus* instituição: “Por organizações, entendo os sistemas específicos de meios voltados para a execução de objetivos específicos. Por instituições, compreendo as organizações investidas de autoridade necessária para desempenhar tarefas específicas em nome da sociedade como um todo.”

Ou, como diz PEREIRA (1985, p. 78), enquanto todas as instituições são organizações, nem todas as organizações são instituições.

O Olhar Gerencial e o Modo de Reconstituição

A reflexão sobre a questão da informação na gestão pública brasileira aborda o Estado pela ótica da organização e da gestão.

O entendimento da autora é que organização, informação e gestão são meios para se atingir objetivos, definidos política ou economicamente, e que a questão gerencial pública tem a política como pano de fundo. Mas, também é importante destacar que, para existir democracia, transparência, *accountability*, qualidade no atendimento ao cidadão e políticas públicas capazes de incentivar a prosperidade, é necessária eficácia e eficiência na gestão dos recursos públicos, com os recursos de informação ocupando um lugar chave. E que, com grande frequência, o caso de um banco de dados atualizado, fidedigno e bem organizado refletirá uma área de alta prioridade política e vice-versa.

Para olhar a relação entre a gestão pública e a questão informacional, recorreu-se aos conceitos de ecologia e ambiente informacional.

Ambiente de Informação é um termo frequentemente usado na literatura de informática, de sistemas e de gestão de informação, como metáfora de uma abordagem ecológica das organizações. Esta visão incorpora a perspectiva de sistema na gestão da complexidade e coloca grande ênfase no papel do ambiente externo, procurando, a partir daí, identificar e explorar características do terreno organizacional. (MCGEE & PRUSAK, 1994). Propõe uma visão sobre o político, o cultural, o gerencial e o tecnológico, permitindo integrar situações que, de outra maneira, ficam isoladas em campos próprios.

Para Chiavenato (2000), a abordagem ecológica considera o ambiente que envolve externamente um sistema aberto em interação e intercâmbio contínuo com o ambiente. Assim, sistema e ambiente são vistos como inter-relacionados e interdependentes. Esta abordagem indica que o ambiente tanto pode ser um recurso para o sistema como uma ameaça à sua sobrevivência, deslocando o efeito de causa única para o da complexidade centrada no contexto.

Davenport (1999, p. 12) conceitua ambiente de informações como uma totalidade, levando em conta “os valores e crenças organizacionais sobre informação [cultura]; como se usa e o que se faz com a informação [comportamento e processo de trabalho]; as interferências políticas e os sistemas de informação e os recursos tecnológicos”. Este autor, para sublinhar a complexidade do tratamento da questão, cita o ecologista Garret Hardin: na administração de um ecossistema, nunca se pode fazer apenas uma coisa.

Os ambientes são altamente complexos e as mudanças são evolutivas. O ambiente informacional está arraigado ao ambiente mais amplo, que o envolve, o ambiente organizacional, e ambos estão afetados pelo ambiente externo, a sociedade.

Os limites são indistintos e é por esta razão que ações no campo da informação podem afetar a todos eles, mesmo que não se consiga identificar os elos que os ligam [...] Não há praticamente nenhuma abordagem que abranja todos os componentes da ecologia da informação [...] se não podemos prever o futuro, não devemos planejá-lo em detalhes. (Ibidem, p. 50).

O recorte do ambiente de interesse para esta tese é aquele onde é possível, e faz sentido, a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito organizacional.

Isto é, aquele ambiente associado às informações institucionais objetivadas que circulam através de canais (formal ou informalmente) previamente estabelecidos. Tal informação objetivada são documentos, dados, plantas, mapas e arquivos digitais ou analógicos, em mídia impressa ou eletrônica, acessíveis manualmente ou através de sistemas computadorizados, que durante tantos séculos a Administração Pública tem produzido.

Um fato importante para a adoção da visão de ambiente de informações é sua forte ênfase na observação e na descrição do que aí acontece. Desta maneira, pode-se explicitar relacionamentos, prioridades, interesses e conflitos que, de outra forma, passariam despercebidos. Mesmo que escapem aspectos, o observado, nomeado, quantificado, torna-se, a partir de então, conhecido, permitindo uma leitura ao contrário: as pegadas de informação como marcas de um padrão de governo.

A Tese e as Conseqüências no Brasil

A presente pesquisa conclui que a gestão pública condiciona e é condicionada pelo ambiente de informações governamental. Apesar da evidência desta afirmação, poucos são os trabalhos que refletem sobre as repercussões e os prejuízos da falta de alinhamento entre um e outro campo para uma sociedade governada desta forma. Com isso, fica perdida a dimensão da articulação entre a questão informacional e a gestão pública, e, por conseguinte, dos problemas e soluções por aí posto e revelados. No mais das vezes apresentam-se visões que oscilam entre um ingênuo olhar micro – onde a tecnologia resolve e inexistem interesses – e o romântico olhar macro, que acredita que basta a vontade política para a ampla circulação da informação e a transparência acontecerem. Como chama a atenção Latour (1996, p. 26, grifo da autora):

A produção da informação permite resolver de forma prática, através de operações de seleção, extração e redução, a contradição entre a presença num lugar e a ausência deste lugar. É impossível compreendê-la sem levar em consideração as instituições que permitem o estabelecimento dessas relações de dominação e os veículos materiais que viabilizam seu transporte e movimentação. Um signo não leva a outro signo, mas a um trabalho de produção tão concreto, tão material quanto a extração de urânio.

A tese, que também conclui pela urgência de alargar o espaço do ambiente público de informações submetido à gestão, é elaborada a partir de especificidades da cultura-política brasileira. Aqui existe o desafio de resgatar um déficit de ações pretéritas nesse campo. Conforme considerado por uma importante corrente de pensadores brasileiros, a burocracia, ordenadora, produtora de informação em escala de massa, com sua exigência de previsibilidade e de calculabilidade, implantou-se de forma peculiar no Brasil. Fortes traços do Estado patrimonialista, caracterizado pela baixa distinção entre o patrimônio do Príncipe e o do Estado, pelo baixo grau de organização informacional e fortes relacionamentos pessoais, pela privatização do público, permaneceram. E da mesma forma que a informação rompe com a narrativa, a burocracia rompe com o patrimonialismo. (FAORO, 1996; HOLANDA, 1991; NUNES, 1997; BRESSER, 1996; MARTINS, L., 1997).

As novas demandas da Sociedade da Informação sobre o Estado, que têm resultado na busca de modelos gerenciais que superem as limitações da burocracia, pressionam por um

salto de etapa. Dificilmente isso pode acontecer de forma espontânea, ou só a partir de um forte investimento em tecnologia. Os novos modelos de gestão pública exigem um ambiente informacional com uma base mais larga e diversificada, mas sobretudo com uma base construída de forma descentralizada – institucional e regionalmente – através de muitas interfaces, o que pressiona a demanda por mais coordenação e articulação.

Sem pretensão de generalização é apresentado como ilustração desta tese um exemplo em que as demandas de gerenciamento público não encontram base informacional adequada, com fortes prejuízos para o governo e a sociedade¹. A pesquisa, realizada em 1999 e complementada em 2002, procura explicitar o ambiente informacional em que se realizam algumas das principais atividades da gestão urbana pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. O resultado mostra como o ambiente de informação engessa a ação de um núcleo estratégico de Estado ao mesmo tempo que o espelha.

A reconstituição do que aí acontece em termos informacionais combinou dois *approachs* próprios ao campo da gestão da informação: a visão segundo Processos e a segundo Recursos de Informação, ambas conceituados no Capítulo 4. Foi a partir destes dois cenários que os profissionais entrevistados e a autora procederam à análise dos condicionantes e articulações.

No Brasil, enquanto as restrições causadas ao Estado por outros fatores, como pessoal, situação fiscal e crise ética, são visíveis – e têm poder mobilizante –, o impacto do ambiente de informação sobre a gestão pública raramente é explicitado e, logo, raramente tratado. Como chama a atenção Jardim, além de ausente da agenda governamental é "ignorado pela sociedade civil, inclusive pelas agências governamentais voltadas para a gestão da informação." (JARDIM, 1998, p. 260, 265). O tema também é incipiente no campo da administração pública brasileira.

Esta tese pretende contribuir para reduzir tal lacuna, explicitando a importância da adequação do ambiente de informações para a gestão pública, e a necessidade de se aproveitar as oportunidades abertas com as novas tecnologias para romper com o antigo padrão de tratamento da questão.

A tese está dividida em três partes.

Na primeira, composta pelos Capítulos 1 e 2, pesquisa-se a crise do Estado na década de 1980 e as reinvenções de governar em uma sociedade que passava por grandes mudanças

¹ a autora, ciente de que existem situações diversificadas entre as esferas de governo municipal, estadual e federal considera que os problemas aqui ilustrados possuem aspectos comuns em todos os níveis da administração pública.

tecnológicas, econômicas e políticas. Se governar é o exercício do poder político (BOBBIO, 1995), o foco aqui está direcionado para a gestão das ações em que implicam este poder político. Estuda-se ainda como a crise e as propostas de reforma aconteceram no Brasil.

Na segunda parte, que compreende os Capítulos 3 e 4, busca-se traçar a evolução da questão informacional nesse período. É realizado um *review* bibliográfico com a intenção de mostrar o condicionamento mútuo entre ambiente de informação e gestão pública.

Na terceira, composta pelos Capítulos 5 e 6, apresenta-se uma ilustração dessa articulação através da reconstituição da gestão urbana da cidade do Rio de Janeiro.

1- A DERRAPAGEM DO ESTADO E AS REINVENÇÕES DE GOVERNAR

1.1. ABERTURA

Do final da Segunda Guerra Mundial à crise petrolífera de 1973 a economia mundial conheceu um período de crescimento sem precedentes históricos, quer por sua intensidade quer por sua duração. Eric Hobsbawm chamou este período de “Os anos Dourados”. Enquanto no século XIX os países desenvolvidos cresciam cerca de 1,5% ao ano, no pós-guerra, e durante trinta anos, este crescimento pulou para 5%. A expansão econômica também foi rápida para os países socialistas e para os do terceiro mundo. (STOFFAES, 1991, p. 63).

Durante as décadas douradas não houve fome endêmica, a não ser como produto de guerras e loucura política. Na verdade, à medida que a população se multiplicava a expectativa de vida aumentava em média sete anos [...] Isso significa que, nesse período, a produção em massa de alimentos cresceu ainda mais rápido do que o acelerado crescimento da população. (HOBBSAWM, 1995, p. 258).

Se só em 1859 a humanidade atingiu o primeiro bilhão, levou 75 anos para atingir o segundo (1925); 33 anos para atingir o terceiro (1960); 14 anos para atingir o quarto (1974) e 13 anos – em 1987 – para atingir o quinto bilhão. (BELL, 1973, p. 196; FNUAP, 1999).

O modelo de produção em massa de Henry Ford espalhou indústrias do outro lado do oceano e muitos novos tipos de produtos, fazendo o comércio mundial de manufaturas aumentar mais de dez vezes entre 1950 e 1970 (HOBBSAWM, 1995, p. 257). O que era antes um luxo tornou-se o padrão de conforto desejado: geladeira, rádio, máquina de lavar, telefone, automóvel. Um surto econômico movido por uma revolução tecnológica, que transformava o cotidiano, no mundo rico e no mundo pobre, com uma lista interminável de novidades.

Os reservatórios de mão de obra se esvaziavam atraindo novos contingentes da zona rural e as mulheres, até então fora do mercado de trabalho. Os ciclos de prosperidade e depressão da economia capitalista, domados, tornaram-se uma sucessão de brandas flutuações.

Como assinala Hobsbawm, não há explicações satisfatórias para este “Grande Salto Adiante”, mas há amplo consenso a respeito do papel chave que o Estado desempenhou neste período.

As grandes histórias de sucesso econômico em países capitalistas, no pós-guerra, com raríssimas exceções, são histórias de industrialização sustentadas, supervisionadas, orientadas e às vezes planejadas e administradas por governos: da França e Espanha da Europa ao Japão, Singapura e Coréia do Sul. (Ibidem, p. 264).

Este Estado, que deveria garantir a prosperidade econômica e o bem-estar social, destacava-se em três dimensões interligadas: a econômica, a social e a administrativa. Representando uma espécie de casamento entre o liberalismo econômico e a social democracia, com substanciais influências e empréstimos do pioneiro *know-how* soviético de planejamento econômico estatal (STTOFAES, 1991), ainda que estas características assumissem diferentes nuances, como destaca Bresser Pereira.

[...] o Estado social-burocrático assumiu três formas: o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos; o Estado Desenvolvimentista nos países subdesenvolvidos; e o Estado Burocrático nos países estadistas. Estas três formas de Estado, embora muito diferentes, tiveram em comum três traços que justificam seu caráter social e burocrático: o compromisso com os direitos sociais, a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico do país, e a execução direta das novas tarefas para responder pelos direitos sociais e para construir e operar obras de infra-estrutura. Este fenômeno aconteceu em diversos graus nos três tipos de Estado social-burocráticos, mas em nenhum deles deixou de ocorrer. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 7).

Na dimensão econômica caracterizava-se pela ativa intervenção estatal para promover o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos. Era o Estado que nascia do que os economistas chamam de Revolução Keynesiana.

Keynes (1883-1946), conselheiro de vários governos ingleses, participante ativo da criação do FMI e do BIRD, forneceu a justificativa teórica para a intervenção do governo junto à economia, como meio de atenuar os ciclos e arrefecer o desemprego, problema prioritário – econômica, social e politicamente – à época.

O Estado Keynesiano transforma a nação em unidade passível de ser economicamente gerenciada, sendo a ferramenta o orçamento público. As despesas públicas tornam-se necessárias à prosperidade do país e o déficit orçamentário deixa de ser um mal em si: pelo contrário, ao estimular um crescimento mais rápido da economia, permitiria sua rápida

reabsorção. Como um bumerangue, voltaria sob a forma de maior arrecadação, no momento seguinte. As despesas públicas, na Europa e nos EUA, passam de 15% do PNB, na década de 1920, para cerca de 35% do PNB, no pós-guerra. (STOFFAES, 1991, p. 306).

A segunda dimensão do Estado, tradução política do keynesianismo, era o *Welfare State* social-democrata, que centrava as despesas públicas nas transferências sociais. Apesar de ter sido Bismark quem, na Alemanha, em 1880, criou o seguro saúde, a aposentadoria e o seguro contra acidente industrial, só depois da Segunda Guerra estas inovações se disseminaram. Adotadas em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir o suprimento das necessidades básicas da população.

As transferências sociais - além de crescimento econômico - traziam votos e sustentação política. Se na Europa do século XIX o peso do Estado no PIB variava entre 5% e 10%, na década de 1950 saltava para o patamar dos 30%. (Idem).

O Estado do Bem-Estar tinha como grande intento eliminar as desigualdades econômicas e sociais geradas pelo sistema capitalista. Seus defensores sustentavam que este novo modelo de Estado colocava as bases para a criação de uma sociedade mais justa, com menos desigualdades e com uma “cidadania comum”. (HERNANDEZ, 2001).

Por fim, havia a dimensão relativa ao *modus* de organização e funcionamento deste Estado: o chamado modelo burocrático – formalizado por Max Weber, economista e sociólogo alemão (1864-1920) – onde: “[...] o próprio “Estado”, tomado como entidade política, [possui] uma “Constituição” racionalmente redigida, um Direito racionalmente ordenado, uma administração orientada por regras racionais, as leis, e é administrado por funcionários especializados.” (WEBER, 1985, p. 4).

A administração burocrática não é uma novidade dos “anos dourados”, como o keynesianismo e o *Welfare State* o foram. É possível encontrar exemplos de burocracias pública e privada no Império Chinês e no Romano, mas a moderna estrutura burocrática só encontra seu pleno desenvolvimento nas grandes empresas capitalistas e no Estado moderno. “Durante o século XIX uma dramática e profunda revolução ocorreu na organização das atividades coletivas da sociedade na Europa, quando instituições públicas e privadas aderiram ao modelo burocrático que iria predominar nas organizações até este momento.” (BEARMAN, 1992, p. 169).

A burocracia, como forma específica de funcionamento da administração pública, como “domínio organizado do domínio político” (WEBER, 1982, p. 229, 232), exige requisitos específicos e pressupõe, entre outros:

- separação da propriedade privada da propriedade pública;
- leis e normas administrativas;
- cargos hierarquicamente ordenados;
- funcionários especializados e remunerados;
- documentos escritos e arquivos;
- controle do quadro de pessoal executivo e dos recursos administrativos.

Ou, dito de outra forma por Bearman (1992, p. 169):

Como revelou Max Weber, em sua clássica análise sobre a quintessência da modernidade da burocracia como forma organizacional, a autonomia do indivíduo como empregado é subjugada à do regulamento e cada função é desempenhada sem levar em consideração a posição pessoal tanto do funcionário quanto do cliente. A consistência desse modelo impessoal é dada pelas políticas, pelos procedimentos e pelos registros escritos de todas as transações formais.

Quando o Estado Keynesiano social-democrata abriu o leque de tarefas para atender necessidades e interesses de uma população vertiginosamente crescente contou com suporte organizacional burocrático tornado agora mais diversificado e pesado. Conforme Weber (1982, p. 246) chama a atenção: “[...] a burocratização é ocasionada mais pela ampliação intensiva e qualitativa e pelo desdobramento interno do âmbito das tarefas administrativas do que pelo seu aumento extensivo e quantitativo.”

A crise da década de 1970/80, que interrompe o longo ciclo de prosperidade, rompe também o consenso então existente a respeito das dimensões econômica, social e administrativa do Estado.

Embora os primeiros sinais já tivessem começado a aparecer no final dos anos 60 e no início dos anos 70, foi a crise petrolífera de 1973, fazendo o barril passar em algumas semanas de US\$3,00 para US\$11, que empurrou o conjunto da economia mundial para uma combinação de recessão, desemprego, inflação e desequilíbrios externos. O clima

generalizado de inquietação e desconfiança em relação ao futuro foi realimentado com mais força ainda na segunda crise do petróleo, em 1979. (STOFFAES, 1991).

“A crise econômica afetou diretamente o Estado através de uma grave crise fiscal: um Estado com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos.” (PETERS, 1992, p. 305).

As receitas fiscais estagnaram, enquanto as despesas públicas se mostraram pouco compreensíveis, pelo contrário, continuaram a crescer vertiginosamente. Na linha keynesiana, foram aplicadas políticas maciças de apoio direto ao emprego. As políticas industriais e as nacionalizações serviram sobretudo para injetar fundos públicos nos setores mais gravemente afetados pela recessão [...] Em média, o peso das despesas públicas no PIB aumentou 1% ao ano.

O crescimento das receitas públicas foi cerca de duas vezes menos rápido do que o das despesas, o que denota a alergia crescente da opinião pública aos impostos. A manipulação do orçamento como instrumento de política conjuntural para contornar a crise se tornou mais pesada, e o peso da dívida pública, nesses países, passou de 25% para 45% do PNB. (STOFFAES, 1991, p. 74).

Segundo Gómez, C. (2000, p. 5), o quadro

[...] agravou-se pelo alto custo de operação do bem-estar social, principalmente numa época de retração econômica. De acordo com os dados do *World Bank Indicators* (1997) a média anual do crescimento mundial caiu pela metade nas últimas décadas. Na década de 50 o crescimento foi de 4,2%; 5,3% nos anos 60; 3,6% nos anos 70; 3,1% nos anos 80 e 2% de 90 a 95. Tal quadro exigiu que o Estado redefinisse o seu papel e re-focasse as suas funções, não só no Brasil, mas também em vários outros países.

Sobrecarregados de atividades acumuladas ao longo do pós-guerra e sujeitos a uma multiplicidade de grupos de pressão – usuários dos serviços públicos e todos os beneficiários das relações então vigentes – estabeleceu-se o que Drucker chamou de Estado das Verbas Políticas. “[...] se a preparação do orçamento começa com os gastos, não existe disciplina

fiscal. No Estado fiscal, o saque é feito por políticos para garantir sua própria eleição.” (DRUCKER, 1993, p. 97).

Esta situação, detonadora da crise do Estado contemporâneo, se constituía naquilo que a linguagem da época chamava de “ingovernabilidade”: governos inaptos para resolver seus problemas. (HOLMES & SHAND, 1995, p. 552).

Para outros autores, no epicentro do que afetava o Estado estava o “cacho” de transformações tecnológicas que mudavam a lógica do setor produtivo e da sociedade, modificando radicalmente os cenários. O quadro refletia o surgimento do novo paradigma técnico-econômico das tecnologias da informação, substituindo o velho mundo das chaminés e do fordismo. (LEGEY, 1998; LASTRES, 1999; PEREZ, 1985; STOFFAES, 1991).

A partir da década de 1980, a longa e vagarosa evolução das tecnologias e atividades de informação, que corre paralela à história da civilização, ganha enorme velocidade, como registra em seus estudos o *Harvard Program on Information Resources Policy*.² (MARCHAND, 1986, p. 10-12). Surgem a micro informática, as redes, a fibra ótica, o CD, o vídeo, os sistemas digitais, o fax, a tele-foto, o telefone celular e a *World Wide Web*. Invenções tornam-se inovações, com o mercado e empresas sendo capazes de mobilizar recursos para fabricá-las. Em 1981, a IBM lança o antecessor dos micros (PC 5150). Em 1985, é a vez da Microsoft lançar o *Windows*, que em dois anos vende um milhão de cópias. (FUNAP, 1999).

Assim, além de fatores conjunturais, como a alta do petróleo, existiam também fatores estruturais alterando o plano institucional da sociedade³. A globalização, por exemplo, tornara o Estado Nação grande demais para as pequenas questões e pequeno demais para as grandes. A progressiva internacionalização do capital buscando maiores rendimentos provoca erosão da regulamentação baseada no Estado-nação a favor de agências transnacionais. “O Estado-nação começa então a redefinir suas funções sob o modelo neoliberal.” (HIRSCH, 1997, p. 41).

São muitas as interpretações das rupturas que ocorreram nas décadas de 1970/80: desde um novo ciclo industrial; passando por um rompimento do modo de produção capitalista; até

² O *Harvard Program on Information Resources Policy* produziu três mapas – 1780, 1880 e 1980 – mostrando a evolução dos negócios de informação – produtos e serviços de conteúdo e condutores –, tendo como fonte o *Mapping the Information Business in Understanding New Media*, de John F. McLaughlin e Anne E. Birinyi.

³ Tal como o materialismo histórico de Marx previa que as coisas se passavam. Esse pensador recortou o contínuo fluxo de acontecimentos da História em Modos de Produção, definidos para qualquer época, como sendo uma correspondência entre o eixo das forças de produção (isto é, capacidade de influenciar e dominar a natureza expressa na tecnologia e na organização do trabalho) e o eixo das relações de propriedade (formas de associação que os homens estabelecem entre si para atuar em conjunto no domínio da natureza, expressa nas

a crença no surgimento de uma nova sociedade, a da informação ou pós-moderna, onde a racionalidade moderna e a dessacralização do mundo, vigentes nos últimos quinhentos anos de história, se esfacelam.

Nos fins da década do 70, um outro cenário começaria a ser construído a partir da junção das novas tecnologias de informação e comunicação. Diferentes discursos e abordagens passariam a estudar as relações entre essa nova geração de tecnologias de comunicação e informação e transformações nos modos de expressão e acesso cultural, nos processos de trabalho, nas práticas e modelos de gestão da administração pública e na esfera da empresa e dos negócios. A proliferação destes discursos não implica, de fato, um acordo sobre a natureza e o alcance das mudanças: para uns, estaríamos frente a uma mudança revolucionária do modo de produção, substituído pelo que se chamaria agora “modo de informação” (POSTER, 1997); para outros, a ruptura se estabeleceria na passagem de uma sociedade industrial a uma pós-industrial (BELL, 1976); para outros, ainda, tratar-se-ia da transição de um modo fordista a um modo pós-fordista de produção, sendo os dois o desdobramento e a expansão mundializada de um modo de produção industrial-capitalista instaurado na modernidade. (TREMBLAY, 1995) [...]. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2000, p. 3).

A exemplo das diferentes visões sobre a extensão, natureza e profundidade das rupturas que então estavam acontecendo na sociedade, surgem novas propostas e visões sobre o Estado, todas com fortes repercussões em termos de requisitos informacionais.

1.2. REINVENTANDO MODELOS DE GOVERNAR

A Reforma do Estado surge como palavra de ordem em quase todo o mundo, tendo como pano de fundo a ideologia privatizante e desregulamentadora e a crença de que a concorrência resolvia mais do que a intervenção pública. O combate à inflação assumiu

formas de propriedade dos meios de trabalho). Cada tipo de relação de produção corresponde a determinado patamar de desenvolvimento das forças produtivas.

prioridade frente ao combate ao desemprego e o discurso do rigor tornou-se celebrado, enquanto o do relançamento foi fustigado. (SOTTAFES, 1991).

Como em um movimento pendular passava-se do Estado que por si só poderia gerar o desenvolvimento ao Estado que, em quase todas as suas expressões, tornara-se um estorvo ao desenvolvimento. A saída imediata mais comum – conforme Abrucio (1997) e Martins, H. (2002), que recompõem esta trajetória – foi cortar gastos públicos, com o governo exercendo menos atividades. A palavra de ordem da primeira-ministra inglesa Margaret Thatcher, líder e pioneira na Reforma do Estado, era *rolling back the state*, o que significava a privatização de empresas e atividades governamentais. (CAIDEN, 1994).

A burocracia pública era diretamente afetada pela situação. Por um lado, a redução nos custos resultava em corte nos gastos com pessoal – o discurso de Thatcher, Reagan e Collor foram o ponto máximo desta tendência – e por outro, buscava-se aumentar a produtividade (eficiência) governamental, o que implicava em mudar o pesado e lento modelo weberiano. No final do século XX, o sentimento antiburocracia tornara-se uma epidemia. O ambiente de veloz mudança tecnológica e de globalização exigia, ao contrário, um aparato governamental ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna quanto em sua capacidade de adaptação a mudanças.

As tentativas de resposta à crise que desde então adere ao Estado moderno são várias. As décadas de 1980 e 90 – e até agora, quando este trabalho é escrito – estão longe de um consenso e são pródigas no surgimento de novos modelos, princípios, categorias, revisões e paradigmas sobre o Estado, tanto sobre como deve funcionar quanto sobre o que deve ser.

Talvez a imagem de Robert Musil, em “O Homem sem Qualidades”, expresse bem a trajetória nestes anos: “a época avançava rapidamente, mas ninguém sabia para onde se caminhava”. Se esta não é uma situação específica do Estado, mas antes, característica da sociedade nesta virada de milênio, o Estado é um dos principais focos de debate, experimentos, contradições e conflitos, nos mais variados níveis.

Hernandez (1977) chama atenção para o interesse inusitado que o tema da administração do setor público passou a causar, considerando como principais patrocinadores do interesse as forças econômicas que buscam crescimento, que precisam do equilíbrio das contas públicas e da infra-estrutura dos serviços públicos.

Em 1977 o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram prioritários os empréstimos para a reforma do Estado. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado. O *World Development Report* de 1997 tinha originalmente como título *Rebuilding the State*. “A reforma do Estado tornou-se o

lema do anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural.” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 5).

Ao mesmo tempo, conforme chama a atenção Diniz (1998, p. 1), “ao colocar em primeiro plano a questão da reforma do Estado, a discussão contemporânea impôs a busca de novas formulações teóricas acerca do Estado, de suas relações com a sociedade, o mercado e a política.”

Como deve funcionar e o que deve ser a organização máxima de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando? Esta pergunta, que reconhece o campo da organização e o fato de ser capaz de atender a determinado poder de comando – e que é a forma escolhida por Bobbio (1995, p. 66), para definir o que está na essência do Estado – gera várias respostas a partir dos anos de 1980 e desencadeia um movimento de revisão dos valores iniciais identificados com o neoliberalismo. Mas sabe-se que a história só se repete como farsa. Ainda que se (re)conheça que o Estado-nação não morreu, ao contrário, é mais importante e melhor do que se supunha, mudou o mundo e mudou o que é próprio ao governo dos homens. Dentre as novas formulações teóricas refletindo tendências em curso, destaca-se aqui a busca:

- Pela adoção de uma administração gerencial, flexível e eficiente, voltada para atender à cidadania e ao desenvolvimento econômico e social;
- Pela redistribuição de competências e recursos de coordenação entre diferentes níveis institucionais e organizacionais, governamentais e não-governamentais, permitindo o pluralismo institucional nas funções públicas, ao contrário do antigo modelo de monopólio estatal.

1.3. GERENCIAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os padrões gerenciais na administração pública foram inicialmente introduzidos na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e depois, gradualmente, na Europa continental e no Canadá. No Brasil, o projeto de Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso assume explicitamente o discurso da tentativa de passagem de uma administração pública burocrática a uma gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 7), como visto a seguir, no Capítulo 3.

Batizado como *managerialism*, gerencialismo, administração gerencial, Nova Gestão Pública (NGP), este padrão faz parte de um movimento maior que ocorre no campo das teorias e práticas administrativas. Corresponde ao domínio, conquistado no pós-guerra, do movimento neoclássico⁴ na Teoria Geral da Administração (TGA). Drucker, um dos mais destacados representantes desta corrente, afirma que a Gerência, como um tipo específico de trabalho, somente surgiu depois da Segunda Guerra.

Em 1950, quando o Banco Mundial começou a emprestar dinheiro para o desenvolvimento econômico, a palavra "gerência" nem mesmo constava de seu vocabulário. Na verdade, embora a gerência tenha sido inventada há milhares de anos, ela somente foi descoberta depois da Segunda Guerra Mundial. (DRUCKER, 1994, p. 23).

Para compreender a propagação da idéia de gerenciar deve-se recorrer à visão mais ampla – e que se desenvolve simultaneamente – de que a sociedade se transformara em uma sociedade das organizações, entendendo-se organização como “um grupo humano composto por especialistas que trabalham em conjunto em uma tarefa comum” (Ibidem, p. 27); ou “como um agrupamento humano intencionalmente construído e reconstruído por membros que alcançam relações estáveis entre si para atingir objetivos ou propósitos pré-definidos” (PARSONS, 1960, CHIAVENATO, 2001) ou ainda como “sistemas específicos de meios voltados para execução de objetivos específicos”. (CASTELLS, 1999, p. 172).

Baseando-nos ainda em Drucker (1994), uma organização, ao contrário da sociedade, da comunidade ou da família – agregados sociais tradicionais –, é sempre especializada: uma orquestra sinfônica não cura doentes, mas toca música; a igreja converte pecadores e salva almas enquanto a escola ensina. A sociedade, a comunidade e a família são – existindo para seu próprio fim – enquanto as organizações fazem, têm resultados concretos em cima de uma missão clara, concentrada e comum. As razões para o tardio reconhecimento da organização como uma espécie distinta⁵ parecem estar tanto na rarefeita pluralidade daquelas que povoavam a ecologia social das prévias sociedades quanto na crença de que cada tipo de

⁴ Conforme descreve Chiavenato (2000, p. 171-174), enquanto a Administração Científica enfatizava os métodos e a racionalidade do trabalho, a Teoria Clássica punha ênfase nos princípios gerais da Administração, a Teoria Neoclássica considera os meios na busca da eficiência, mas enfatiza os fins e os resultados, na busca de eficácia. Há um forte deslocamento para objetivos e resultados. Ainda segundo esse autor, os autores neoclássicos não formam propriamente uma escola bem definida, mas um movimento relativamente heterogêneo.

⁵ Drucker afirma que não há menção alguma à organização nas obras de Augusto Comte, Ferdinand Tönnies, Max Weber ou de Vilfredo Pareto.

organização – a empresa, o governo, o exército, a Igreja, o sindicato – era único e *sui generis*. Só recentemente foi compreendido o fato de todas elas pertencerem à mesma espécie⁶.

Katzer (1994), para quem há trezentos anos os EUA mudaram de uma sociedade baseada na família para uma baseada em organizações, considera que a principal tarefa, desde então, tornou-se gerenciar organizações. Além disso, em todas as organizações gerenciar tornou-se uma função emergente.

Gerência (*management*) passa então a ser entendida como uma função genérica, própria a todas as organizações, inclusive à Administração Pública. Para Chiavenato (2000, p. 175) a ênfase na prática da gestão, entendida como orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum – em última instância, coordenação de atividades grupais – leva toda e cada organização a ser considerada, simultaneamente, de dois pontos de vista:

- Do ponto de vista da eficiência, entendida como uma medida da utilização dos recursos neste processo; ou seja, como uma relação técnica entre entradas e saídas, entre recursos aplicados e produto final, entre custo e benefício. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios;
- Do ponto de vista da eficácia, entendida como uma medida do alcance da qualidade dos resultados esperados; ou seja, da capacidade de uma organização satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de sua contribuição, quer sejam bens, serviços ou valores simbólicos.

A aplicação do modelo gerencial à Administração Pública ocorreu em diferentes graus, gerando muitas polêmicas. Se foram os conservadores ingleses e os republicanos americanos que o introduziram “em sua forma pura” – cortar custos como fim último e reduzir o papel do Estado –, ao longo dos últimos vinte anos o *managerialism* sofreu várias transformações. Servindo a objetivos como modernização, busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação de serviços por usuários, avançou por terrenos cada vez mais dominados por temas políticos, recuperando, portanto, aspectos singulares ao campo do Estado. (ABBRUCIO, 1997).

Neste sentido, Castells (1999, p. 173) nos provê um útil corte para lidar com os conceitos de organização e instituição: “[...] instituições são organizações investidas de

⁶ A mudança de foco da instituição para a organização tem outras implicações. O custo da pluralidade organizacional é a necessidade de mais e melhor coordenação, o que as instituições resolvem com a representação da totalidade.

autoridade necessária para desempenhar tarefas específicas em nome da sociedade como um todo, enquanto organizações são sistemas específicos de meios voltados para a execução de objetivos específicos.”

O *managerialism* - ou a Nova Gestão Pública⁷ - é visto como um novo modelo ou paradigma pós-burocrático de governo, mais adequado às sociedades pós-industriais

[...] a burocracia trouxe ao trabalho de governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. [...] O modelo burocrático se desenvolveu numa sociedade de ritmo mais lento, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente [...] Hoje todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápidas, num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva à nossas instituições [...] Nesse ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas parecem-nos cada vez mais deficientes. OSBORNE (1992, p. 13-15).

1.4. A EVOLUÇÃO DOS MODELOS

A idéia de gerenciar a Administração Pública é antiga. A separação de um campo próprio à administração pública, como campo ideal de competência neutra, e outro próprio à política é consagrada, desde 1887, por Woodrow Wilson, em seu ensaio *The Study of Administration*.

No ano de 1890 Woodrow Wilson, Theodore Roosevelt e Louis Brandeis declaram guerra ao sistema [de administração pública vigente]. Durante os trinta anos que se seguiram, o movimento progressista transformou o governo dos EUA. Para pôr fim à distribuição de empregos governamentais organizaram o serviço público com concursos, escala de remuneração e proteção contra admissão. Para deixar as principais obras de construção -

⁷ Conforme chama a atenção Hernandez (2001), os teóricos do paradigma da NGP têm expresso diferentes interpretações a respeito: por exemplo, Borins (1995) os considera um movimento de “re-conceituação” normativa da administração pública; Pollit (apud CHARID & ROUILLARD, 1997, p. 36) o considera uma ideologia; Savoie (1995) trata o assunto como “uma filosofia dentro do modelo de mercado e dos princípios de negócio”. Nesse sentido, a NGP é uma coleção de idéias, crenças e valores emprestados de várias escolas do pensamento, onde as da administração preponderam.

como pontes e túneis - fora da influência política, criaram-se autoridades públicas independentes; para impor limite ao poder dos chefes locais, dividiram as funções administrativas, afastaram os prefeitos e governadores do processo de nomeação para cargos de importância e criaram o sistema de eleição de administradores, juizes e até delegados policiais. (Ibidem, p. 14).

O quadro abaixo compara as principais características dos dois modelos – a Nova Gestão Pública, como marca do gerencialismo, e a tradicional, como a burocracia weberiana.

QUADRO 1 – COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS GERENCIAIS E BUROCRÁTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

	Nova Gestão Pública	Administração Pública Tradicional
Enfoque	Clientes	Cidadãos e comunidades
Principais meios	Gerência	Elaboração de políticas
Características do Servidor público	Empreendedor (Atuando)	Analista (Pensando)
Valores	Empreendedores, liberdade para gerentes, flexibilidade, criatividade, entusiasmo, assumir riscos.	Responsabilidade ministerial, prudência, estabilidade, ética, probidade, justiça, transparência.
Vocabulário	Atendimento a clientes, qualidade, gerencialismo, privatização.	Interesse público, democracia, equidade social.
Cultura	Setor privado, inovação, gerência de negócios, responsabilidade por resultados, dicotomia política-administração.	Burocrático (hierárquico), funcionalismo, estabilidade, processo de responsabilidade, <i>continuo</i> política-administração.
Estruturas	Serviço civil como unidades organizacionais, governo ágil e simples, introdução do mecanismo de quase-mercado, descentralização.	Serviço civil como uma instituição, grandes departamentos, sistemas amplos de governo, distribuição de recursos através da autoridade central.

Fonte: Hernández (2001, p. 12).

Alguns pensadores, como Edward (2002, p. 3), vêem o gerencialismo como sendo uma ideologia que glorifica a tecnologia e o papel do gerente na sociedade moderna:

[...] o *managerialism* é uma ideologia tecnocrática que ocorre quando uma ferramenta ou uma técnica de gerência são tratadas como solução mágica e os membros de uma organização investem sua esperança na técnica como se, por si só, isso pudesse resolver situações complexas e conflituosas.

Já para outros, como Abrucio (1997, p. 16), são várias as correntes dentro dessa escola, conforme ilustrado no quadro abaixo, e, embora surgidas em governos neoliberais, o modelo gerencial não pode ser circunscrito a este contexto. “Pelo contrário, este tema faz parte da prioridade dada à reforma administrativa na Europa Ocidental, no Leste Europeu e no Terceiro Mundo.” (Idem).

QUADRO 2 – QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS DIVERSAS CORRENTES DO NGP

MODELO	OBJETIVO	PÚBLICO-ALVO
Gerencial Puro	Economia/ eficiência	Contribuinte
<i>Consumerism</i>	Efetividade/ qualidade	Cliente/ consumidor
<i>Public Service Orientation</i>	Accountability/ equidade	Cidadão
Governo empreendedor	<i>Maximizar produtividade</i>	Comunidade

A resposta imediata à crise fiscal pós-choque do Petróleo na década de 1970 foi o modelo gerencial puro. O objetivo era cortar custos e aumentar a eficiência, logo, aumentar a produtividade. Se antes a burocracia tradicional era cumpridora de regulamentos e tinha seu desempenho avaliado em relação a este critério, ela agora deveria maximizar o “fazer mais com menos”, a relação custo/benefício. Institucionalizava-se assim a eficiência na lógica de funcionamento da burocracia. Com isso, tornou-se necessário medir o desempenho (resultados obtidos *versus* previstos), adotando-se, por exemplo, os métodos da Administração por Objetivo⁸.

Em resposta à pouca adequação do critério da produtividade ao Estado, em meados da década de 1980, são introduzidos os conceitos de efetividade e qualidade. No primeiro caso, a preocupação é com o grau em que se atinge o resultado esperado. No segundo caso, a avaliação quantitativa da organização torna-se insuficiente, primeiro no setor privado, que introduz a abordagem da qualidade total (*Total Quality Management* [TQM]), e posteriormente no setor público. Os Planos Governamentais, rigidamente definidos segundo critérios técnicos, são substituídos pelo planejamento estratégico, que usa cenários alternativos permitindo eventuais alterações nos programas governamentais.

Finalmente, o foco da Administração Pública muda da eficiência para a satisfação do consumidor (*consumer paradigm*). Embora estas incorporações e mudanças representassem um avanço em relação à busca pura e simples da eficiência, a idéia de consumidor de serviço

⁸ A proposta de Administração por Objetivo ou por Resultado, surge em 1954, tendo Peter Drucker como principal formulador. É uma combinação de descentralizar as decisões e fixar objetivos. (CHIAVENATO, 2000).

público colocava novos problemas. A relação do prestador de serviço público com um consumidor é mais complexa do que a do prestador privado e não obedece ao modelo de decisão de “maximização de necessidades”, conforme caracteriza-se o comportamento de um consumidor. Pelo lado da oferta, muitos serviços são compulsórios ou monopólios institucionais, como, por exemplo, hospitais e polícia, não fazendo sentido a “exportação” do conceito para o Estado.

Retomando-se então o antigo conceito de cidadão. Como bem afirmam Stewart e Walsh (1992), a cidadania implica direitos e deveres e não só a liberdade de escolher os serviços públicos. Cidadania pressupõe equidade e *accountability*:

[...] conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Um governo seria *accountable* quando os cidadãos pudessem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente. (JARDIM, 2000, p. 6).

Cidadão é um conceito com conotação coletiva, enquanto consumidor [ou cliente] tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública. (POLLIT, 1990, p. 129).

São várias as iniciativas incorporadas pelos modelos de gestão visando agora o cidadão: mais descentralização e desconcentração levando o serviço público para perto do seu usuário, porque assim a fiscalização será maior; avaliação dos serviços pelo público diretamente afetado; submissão das organizações do setor público à competição como forma de fugir à ineficiência dos monopólios etc.

O modelo do *Public Service Orientation* (PSO) aprofunda esta linha, explorando o conceito de esfera pública (*public domain*) vista como local de aprendizagem social, isto é, como o *locus* onde, mais do que participar, o cidadão se forma. E defende mais a necessidade de cooperação do que de competição, entre as agências, como garantia de um melhor resultado final e de respeito ao princípio da equidade. Uma das mais importantes contribuições do PSO foi mudar a tônica da questão de como deve ser o Estado para a questão o quê deve ser o Estado.

Assim, se no início dos movimentos de Reforma do Estado buscava-se resolver questões de governo usando recursos empresariais, atualmente, procura-se responder às clássicas questões já colocadas pelo “bom governo”, mas agora exigindo o domínio das *tèchné* de gestão. Kliksberg (2000, p. 3) sublinha este caráter novo:

[...] as linguagens estão mudando. O Banco Mundial assinalou em seu informe especial sobre o mercado [1997] que, sem um Estado eficiente, é muito difícil ocorrer o desenvolvimento: sem um bom governo não acontece desenvolvimento econômico nem social. Não se trata de retornar às visões onipotentes do Estado, senão de pensar em um modelo estatal diferente, muito articulado em redes produtivas com a sociedade civil, em todas as suas extensões [...] Para se colocar em prática políticas desse tipo, é necessário um Estado com linhas organizacionais renovadas. As últimas décadas têm indicado a necessidade de políticas públicas, mas também a urgência de atualizar as estruturas estatais executoras e superar a rigidez e a ineficiência em seu funcionamento [...] em “um Estado social inteligente”.

1.5. DESCENTRALIZAÇÃO, GOVERNANÇA E GOVERNO EM REDE

Se o primeiro movimento, de gerenciar a Administração Pública, pressiona o ambiente informacional no sentido da organização de uma massa crescente e explosivamente mais diversificada de informações, o segundo movimento, da descentralização, vai pressionar a demanda do ambiente informacional por requisitos de coordenação, integração, articulação e orquestração de um conjunto mais numeroso e diversificado de atores, para construírem ciclos coletivos de informação e apoiarem a constituição de bases coletivas de informação. A idéia da governança e do Estado em rede potencializa mais ainda essa necessidade de integração.

O movimento de descentralização do governo, como no caso anterior dos modelos gerenciais, acontece juntamente com um movimento mais amplo que passa a considerar centralização e maximização do tamanho como fatores que contribuem para a ineficiência. Após a aplicação bem sucedida do princípio da “economia de escala”, o modelo “fordista” de produção industrial vivia uma experiência crítica. Um dos primeiros e mais famosos defensores do pós-industrialismo, Alvin Toffler (1980, p. 66, 68, 71), denunciava, em 1980, o gigantismo das organizações.

Por meados da década de 60, as três maiores companhias de automóveis do EUA produziam 94% de toda a produção do setor, na Alemanha, as quatro maiores respondiam por 91% do total e na França por 100% da produção [...] A *General Motors* sozinha empregava 595.000 pessoas e a AT&T, em 1970, 956.000 empregados. Na França, 1.400 firmas empregavam 38% da força de trabalho do país [...] Stalin também insistiu neste modelo. Em várias partes da URSS empenhou-se em uma corrida para trazer os maiores projetos do mundo. Os Sovietes, ansiosos por acelerar a industrialização, construíram a estrutura política e econômica mais centralizada de todas, submetendo as menores de produção aos planejadores centrais.

Especificamente em relação ao Estado nos anos de 1980, cheio de tarefas, as razões para defender sua descentralização foram – e são – diversas, assim como as formas como isso ocorre. Descentralizar torna-se vantajoso porque o governo local é mais eficaz para prover serviços públicos; diversifica a oferta de serviços para o cliente; aproxima o governo do consumidor; permite maior participação do cidadão nas decisões etc. Segundo ainda Abrucio (1997, p. 30), em todas as correntes do gerencialismo existe uma avaliação positiva da descentralização do governo.

No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no *consumerism*, o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecem melhor qualidade [...] Para o *Public Service Orientation* a justificativa central para defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços públicos necessários, o que de fato ele é, mas que ele [o governo local] torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e suas comunidades. (HAMBLENTON, 1992, p. 11).

A descentralização ocorre em múltiplos sentidos: passagem de atividades do governo central para os governos locais (desconcentração), exigindo delegação de autoridade e de recursos para instâncias públicas menores; terceirização da execução dos serviços públicos; privatização de empresas e recursos estatais etc. E como sinaliza Reina (1990), a

descentralização coloca em movimento a construção de uma grande infra-estrutura, de forma análoga ao que relata que já acontecera mais cedo no setor privado, na época das grandes ferrovias.

Em 1920, quando Alfred Sloan [Diretor da *General Motors*] determinou que cada uma das mais de setenta unidades e divisões fabris criassem, de forma permanente, estatísticas detalhadas sobre rentabilidade e custos, para apoiar a tomada de decisão, ele colocou em movimento a construção de uma vasta infra-estrutura de informação dentro da corporação. (SLOAN apud REINA, 1990, 462).

Um outro movimento que corre paralelo à descentralização, pressionando mais ainda a necessidade governamental de articulação e coordenação no campo informacional, é o representado pelo termo governança. Em 1989, o Banco Mundial considerou, em um relatório, a centralidade da *governance* para explicar o desempenho econômico de países do terceiro mundo. A teoria da governança, surgida após a Segunda Guerra Mundial – quando os governos aspiravam explicitamente dirigir o desenvolvimento social e econômico –, remonta às análises da atividade empreendida pela autoridade política no intento de modelar as estruturas e os processos sócio-econômicos. (MAYNTZ, 1998; DINIZ, 1996).

Para o Banco Mundial, *governance* é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento. Na visão de Bresser Pereira (1996, p. 10), existe governabilidade quando o governo tem legitimidade assegurada por instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos. Existe governança quando o Estado tem capacidade financeira e administrativa de executar as políticas decididas pelo governo.

Mayntz considera que recentemente foram acrescentadas duas novas acepções ao sentido original.

Primeiro, se recorre à governança para indicar um novo estilo de governo, diferente do modelo de controle hierárquico, caracterizado por maior grau de cooperação e de interação entre o Estado e atores não estatais no interior de redes mistas de decisão público-privado [...]

O segundo “novo” sentido indica uma modalidade distinta de coordenação das ações individuais, entendidas como formas primárias de construção da ordem social [...] De fato, o descobrimento de formas de coordenação diferentes, não só da hierarquia mas também do mercado entendido

concretamente, foi que generalizou o termo governança para indicar qualquer forma de coordenação social. (MAYNTZ, 1998, p. 1-2).

Estas novas formas de entendimento institucional da *res pública* implicam na

[...] adoção de um novo modelo contratual, permitindo o pluralismo institucional nas funções públicas, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal, estendendo as relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntariado não lucrativo. (CLARKE apud ABRUCIO, 1993).

Castells (1999) e Latour (2000) consideram de outra forma os novos arranjos relacionais do Estado. Segundo ambos, a nova fórmula política-institucional constitui-se no Estado-rede

[...] caracterizado pela redistribuição de competências e recursos de coordenação entre distintos atores, jurisdições e níveis institucionais e organizacionais, governamentais e não-governamentais, chamados a compor os processos decisórios contemporâneos. As novas tecnologias de comunicação e informação forneceriam os meios para manter ativas as relações entre os agentes e as instituições envolvidos nas novas cadeias decisórias e acionais, com diversas modalidades de complexidade e extensão: locais, regionais, transnacionais (CASTELLS, 1999; JESSOP, 1998). (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2000, p. 11).

Além da ótica da eficiência administrativa, a Reforma do Estado envolve ainda a revitalização dos mecanismos de cobrança, de prestação de contas, de *accountability*. Assumem o primeiro plano os mecanismos institucionais pelos quais os governos se capacitam a controlar os agentes privados, ao mesmo tempo em que os cidadãos adquirem os recursos para o controle dos atos do governo. Cidadãos, políticos e burocratas articulam-se estreitamente mediante o pleno funcionamento do sistema representativo e dos mecanismos de responsabilidade pública. (DINIZ, 1996).

Tanto o movimento da administração gerencial, quanto o da governança, pressupõem a existência de uma forte base de informações capaz de suportar as relações entre os vários atores envolvidos na governança, assim como a obtenção dos resultados deles exigidos pelo padrão gerencial. No primeiro caso, o ambiente de informações é pressionado por uma massa

explosivamente crescente e diversificada de informações, e no segundo, pela necessidade de integração e articulação entre suas esparramadas cadeias de produtores. A modalidade Governo Eletrônico, colocando os serviços públicos através de rede e requerendo, portanto, que as informações sejam manipuláveis por um elenco de atores sociais, constitui ainda mais uma forma de pressionar o ambiente de informações para responder às demandas das sociedades contemporâneas.

2- A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.1. CONTEXTO

Apesar da crise dos anos 80 e do movimento pela reforma do Estado repercutirem no Brasil seguindo os ecos do que acontecia nos países centrais⁹ – conforme abaixo expresso no diagnóstico do principal mentor e ministro da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Ministro Bresser Pereira –, traços da cultura política e fatores conjunturais marcaram a trajetória brasileira.

A causa fundamental da crise econômica [da década de 1980] foi a crise do Estado. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática de administrar o Estado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 9).

O primeiro fator a ser destacado é a conjunção da crise econômica e fiscal com a crise política, de transição do regime militar para a democracia, turvando a visão sobre o que era próprio a um e a outro. O longo governo do Presidente João Batista de Figueiredo (1979-1985), que em sua posse declarou “juro fazer deste país uma democracia”, enfrentou sucessivas crises políticas resultantes do modelo concessão–conquista–concessão e do enfrentamento entre os que apoiavam e os que se opunham à abertura: se em janeiro de 1979 o AI-5¹⁰ deixou de vigorar, em 1982 explodiu a bomba do Rio Centro. Ao mesmo tempo, a crise do petróleo gerou inflação na casa dos 100% ao ano; PIB em queda, atingindo 4,3% em 1981; crise externa e desvalorização cambial de 30% nesse mesmo 1981. (COUTO, 1999, p. 262).

⁹ Martins, L. (1997, p. 47) chama atenção para que as razões e circunstâncias que levaram tantos países a aderirem às mesmas tendências não sejam necessariamente as mesmas. A Inglaterra seria um exemplo paradigmático em que a privatização e a desregulamentação foram seguidas por uma ampla reforma das estruturas do Estado e da administração pública.

¹⁰ O Ato Institucional n. 5, decretado em dezembro de 1968, “o mais abrangente e arbitrário instrumento do regime militar, seu símbolo maior.” (COUTO, 1995, p. 96).

O segundo fator, como coroamento do fim do regime de exceção, foi a Constituição de 1988, que introduziu importantes mudanças na administração pública.

Incentivou a descentralização, ampliando a importância, a autonomia e os recursos financeiros dos municípios no sistema federativo brasileiro. Hoje, no Brasil, são 5.506 municípios, dos quais mais de cinco mil têm uma população com menos de cinqüenta mil habitantes. Os municípios tornaram-se responsáveis pela educação, saúde, assistência social e a segurança nas áreas sob sua jurisdição.

TABELA 1 – MUNICÍPIOS SEGUNDO FAIXAS DA POPULAÇÃO E ANO DE INSTALAÇÃO

Faixa da População (por habitantes)	Total 1999	Até 1940	1940 / 1963	1964 / 1968	1989 / 1992	1993 / 1996	1997 em diante
Até 5.000	1407	41	511	140	109	281	325
5.001 a 10.000	1320	156	639	179	80	120	146
10.001 a 15.000	860	218	386	115	64	41	36
15.001 a 20.000	532	223	209	51	21	14	14
20.001 a 50.000	908	586	206	73	24	12	7
50.001 a 100.000	279	204	46	19	4	2	4
100.001 a 200.000	106	81	18	5	1	1	-
200.001 a 500.000	68	54	11	2	-	1	-
500.001 a 1.000.000	15	12	3	-	-	-	-
Acima de 1.000.000	11	11	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informação Básicas Municipais 1999

Ao mesmo tempo em que a Constituição incentivou a descentralização administrativa, na contramão das tendências dos modelos de gestão, fixou mecanismos diminuindo a flexibilidade na administração pública. Tornou estáveis todos os funcionários públicos com mais de cinco anos de serviço na época, aprovou a unificação dos regimes jurídicos dos servidores e tornou o concurso público a única forma de acesso ao emprego público.¹¹

A Constituição de 1988 provocou um recrudescimento do modelo burocratizante, tornando a Administração Pública ainda mais rígida e centralizada [...]. A extensão desses privilégios [relativos ao Regime Jurídico Único para todos os funcionários] comprometeu de forma drástica o Orçamento da União e a eficácia da Administração Pública, gerando distorções salariais, incongruências entre cargos e carreiras, inconsistência

¹¹ Posteriormente, porém, a Emenda Constitucional n.º 19, aprovada em junho de 1998, permitiu a demissão dos funcionários estáveis, caso a despesa ultrapassasse 60% da arrecadação dos estados e municípios. Para a União, este limite foi fixado em 45%. Também eliminou a obrigatoriedade da adoção do regime jurídico único na contratação de funcionários públicos para viabilizar a terceirização de atividades de apoio (manutenção, segurança, informática etc.). (LAMOUNIER, 2002, p. 376).

no sistema de promoção e uma baixa produtividade, fator sempre associado à baixa motivação do funcionalismo. (LAMOUNIER, 2002, p. 371).

2.2. OS PROBLEMAS BRASILEIROS COM A BUROCRACIA

A peculiaridade da adaptação do Estado brasileiro ao modelo burocrático explica a extemporânea reação dos constituintes: uma cultura política¹² profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista resistente à adoção dos padrões rígidos e impessoais da burocracia. Ou, como assinala Guerzoni (1996, p. 41), “uma ausência de elementos que atendam aos pré-requisitos da constituição de uma burocracia-orgânica que garanta a qualidade e a continuidade da ação governamental”. Faoro (1996), um dos principais estudiosos do patrimonialismo no Brasil, diz que a tradição é que os cargos sejam para as pessoas e não as pessoas para os cargos.¹³

[...] há a burocracia, expressão formal do domínio racional, própria ao Estado e à empresa modernos, e há o estamento burocrático, que nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar as técnicas deste, como meras técnicas [...] A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. (FAORO, 1996, p. 736, 738).

A administração burocrática clássica, descrita por Weber, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, do mérito profissional, da separação entre o público e o privado, foi adotada em substituição à patrimonialista, que caracterizou as monarquias absolutas, na qual patrimônio público e privado se confundiam, e o Estado era entendido como propriedade do rei. Este tipo de administração se mostrará inadequada ao capitalismo

¹² “Cultura política” pode ser resumidamente definida como o sistema de crenças, condutas e orientações avaliativas com respeito ao governo e a política, que molda o comportamento político individual ou coletivo. A importância da cultura política com respeito às questões da administração pública é amplamente reconhecida por recente estudo do Banco Mundial. (WORLD BANK, 1993, apud MARTINS, L., 1997, p. 49).

¹³ Essa característica torna-se mais complicada, no caso do Brasil, porque aqui ocorre em uma economia onde a velocidade da criação de empregos não acompanha as necessidades do crescimento demográfico, e que tem no Estado o seu fator impulsionador. (MARTINS, L., 1997).

industrial e às democracias parlamentares. Desenvolve-se, então, um novo tipo de administração, onde se separa o público do privado e o político do administrativo, implantado nos principais países europeus, no final do século passado, nos EUA, no começo deste século, e no Brasil, em 1936¹⁴. (WEBER, 1982; BRESSER PEREIRA, 1996; GUERZONI, 1996; FAORO, 1996).

Sérgio Buarque de Holanda fala de uma síndrome de continuidade entre o círculo familiar e o Estado no Brasil.

Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão [...] A crise que acompanhou a transição do trabalho industrial pode dar uma idéia pálida das dificuldades que se opõem à abolição da velha ordem familiar por outra, em que as instituições e as relações sociais, fundadas em princípios abstratos, tendem a substituir-se aos laços de afeto e de sangue [...] No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...] No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessível a uma ordenação impessoal” (HOLANDA, 1991, p. 101, 106).

Assim, a rigidez introduzida pela Constituinte de 1988, forçando o princípio da impessoalidade no tratamento dos recursos humanos, representava um progresso.

¹⁴ Em 1933, o então Presidente da República Getúlio Vargas encarregou um importante diplomata, o embaixador Maurício Nabuco, da tarefa de estudar a reforma da administração pública. Três diretrizes principais foram propostas e apoiadas por Vargas, inspiradas no serviço público britânico: critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. A lei n.º 284, de 1936, iniciou a sistematização do Serviço Público Federal, adotou critérios para a organização de pessoal, para a classificação de cargos e carreiras, separando os cargos efetivos dos em comissão; organizou uma grade de remuneração e criou o Conselho Federal do Serviço Público, primeiro órgão voltado especificamente para a gestão da função administrativa no Brasil. Entretanto, pressões populistas/clientelistas limitariam o escopo dessa ambiciosa reforma. (GUERZONI, 1996, p. 42; MARTINS, L., 1997, p. 16).

Pela primeira vez, passava a ser impossível a utilização de subterfúgios para a admissão de servidores sem concurso, contornando o texto constitucional, [...] pela primeira vez, a lei e a jurisprudência vêm garantindo, no campo do Direito Administrativo brasileiro, o primado absoluto do concurso público específico como forma de acesso ao serviço público efetivo. [...] Não restam dúvidas acerca da sujeição das empresas públicas e sociedades de economia mista à obrigatoriedade do concurso público. (GUERZONI FILHO, 1996, p. 49, 51).

Mas, ao fixar a situação funcional dos servidores e ao conceder estabilidade a todos aqueles com mais de cinco anos de serviço (e em alguns casos com apenas dois), a Constituição congelou o *sattus quo* e tornou a introdução do critério da produtividade quase impossível. (MARTINS, L., 1997, p. 9).

Constituiu-se assim um híbrido administrativo onde convivem uma estrutura meio weberiana e uma sólida estrutura patrimonialista ainda que esta se atualize, se transmute para ficar contemporânea. Evidentemente esse sistema exibe alto grau de promiscuidade com a interpenetração de uma esfera pela outra, onde a estrutura weberiana, ou já meio weberiana, é contaminada e se deixa contaminar pela patrimonialista e esta até pode ter uma face, uma aparência weberiana. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 10).

A forma de adequar os dois modelos foi acomodar dentro do mesmo Estado dois padrões distintos de administração pública: a Administração Pública Direta e a Indireta. Desde o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960), eleito em cima do ambicioso projeto “crescer cinquenta anos em cinco anos”, que havia o diagnóstico da incapacidade da máquina administrativa em implementar as políticas públicas projetadas, ao mesmo tempo em que os compromissos político-parlamentares impediam sua alteração. Iniciou-se então a construção de uma estrutura administrativa paralela, para dar efetividade a suas políticas públicas. Os governos militares, com projetos de criação de uma potência econômica, apoiados em intensa ação do Estado, colocam a necessidade da Administração Pública formular e implementar complexas políticas públicas. (GUERZONI, 1996, p. 43).

A idéia era que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados sem obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta”. Já a reforma administrativa de 1967 (conhecida como o Decreto-Lei 200), conduzida por Hélio

Beltrão, foi calcada na proposta da autonomia da administração indireta. O Decreto-Lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando uma situação que já acontecia na prática. Nessas unidades, os empregados eram submetidos ao regime privado de contratação, regidos pela Código de Leis Trabalhistas (CLT). O regime militar, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu investir na estrutura das empresas estatais. (BRESSER PEREIRA, 1996).

O número de estatais criadas no período reflete esta situação: de 1964 à 1969, foram criadas 46 estatais (mais do que já existia antes). Entre 1969 e 1974 surgiram mais 74 empresas, e entre 1974 e 1979 surgiram mais duzentas estatais. (COUTO, 1999, p. 87).

Na metade dos anos 70, ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas estatais existiam no País. Uma pesquisa que conduzimos na época, cobrindo apenas empresas públicas e empresas controladas pelo Estado, encontrou 571 delas nos três níveis administrativos, sendo que 60% das mesmas haviam sido criadas entre 1966 e 1976. (MARTINS, L., 1997, p. 21).

Um antigo padrão brasileiro: como resposta às necessidades de novas aptidões, acrescenta-se uma nova camada à burocracia existente, ou como afirma Faoro (1973, p. 748), “no lugar da renovação [...] velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem”.

Esta característica de manutenção do núcleo de funções vitais do Estado “gerenciado” segundo padrões patrimoniais/privados – que, por isso mesmo, pouco necessitam de um ambiente informacional estruturado – trará sérias repercussões sobre a gestão pública. Hoje, ao ter que responder a demandas de massa (com expectativa de qualidade no atendimento), em um contexto democrático, o Estado conta com frágeis “pés de barro” em matéria de informação para exercer o que de fato depende de poder estatal.

2.3. A REFORMA DO ESTADO

Somente após os episódios de hiperinflação¹⁵ e da eleição direta do novo governo de Fernando Collor (1990) foi que a crise do Estado torna-se evidente para a sociedade. Do ponto de vista da administração pública a agenda deste governo – privatizadora e de abertura comercial – objetivava reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos.¹⁶ Mas, como isto foi feito sem antes assegurar-se da legalidade das ações, o processo foi paralisado, deixando saldos negativos:

Além de uma redução drástica da remuneração dos servidores, sua intervenção [do governo Collor] na administração pública desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 17).

A superação da visão centrada nos custos para o entendimento da necessidade de uma ampla reforma, segundo ainda Bresser Pereira, foi pioneiramente registrada em 1993 por um estudo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que assim resumia em seu diagnóstico:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais e não se inserem em um plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa. (ANDRADE & JACUD apud BRESSER PEREIRA, 1996, p. 18).

¹⁵ Se em 1980 a taxa de inflação foi de 110,2% ao ano, em 1990 atingia 2.596%. Após o Plano Collor a taxa cai para 421%, voltando a subir para 2.312% ao ano em 1994, quando se inicia o Plano Real. Dados compilados por Carlos Antônio Luque e Marco Antonio Sandoval Vasconcellos, em Considerações sobre o Problema da Inflação. (BENEVIDES PINHO, 2001, p. 365).

¹⁶ No entanto, pesquisas realizadas em 1993 já demonstravam que o Governo Federal não tinha excesso de funcionários. Nessa época, o Brasil registrava nove servidores para cada mil habitantes, enquanto na França eram 49 funcionários, 53 na Espanha, 65 na Itália e 91 na Inglaterra. (LAMOUNIER, 2002, p. 384).

Em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso propõe uma reforma da administração pública, apresentada como reconstrução do Estado¹⁷ e cuja vontade política de realizá-la pode ser deduzida do próprio acréscimo ao nome da pasta, que passou a se chamar Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A adesão aos princípios e objetivos do *managerialism* e da descentralização foi explícita:

[A Reforma] está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado nos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia [...] É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. (Ibidem, p. 7, 11).

[A reforma] visa ao fortalecimento da governança do Estado, ou seja, sua capacidade de implementação de políticas públicas, bem como contribuir para o ajuste fiscal, através de uma maior eficácia de gestão e de utilização dos recursos disponíveis. Busca-se também resgatar a capacidade do Estado em formular e avaliar as políticas públicas no seu núcleo estratégico e de fomentar a implantação das políticas, através da transição de uma administração burocrática, rígida, inflexível e ineficiente para uma administração gerencial flexível, eficiente, voltada para o atendimento da cidadania e para o desenvolvimento econômico e social. (GOMEZ, C., 2002, p. 3).

Para o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Reforma deveria combinar critério gerenciais e políticos, eficiência e equidade e fugir do falso dilema Estado-mercado. Em muitos casos, como, por exemplo, diante das questões ecológicas, o papel do Estado como regulador só faz aumentar. (CARDOSO, 1995).

O momento era para saltar mais um patamar: se a profissionalização dos serviços públicos, provocada pela burocracia, representa um “grande

¹⁷ Conforme destaca Gomez, C. (2002), a Reforma do Estado é muito mais ampla do que a Reforma Administrativa. Fazem parte das prioridades da agenda da Reforma do Estado Brasileiro a Reforma Tributária, a Reforma Política, a Reforma da Previdência e, mais recentemente, a discussão em torno da Reforma do Sistema Judiciário, do Sistema Financeiro e do Pacto Federalista Brasileiro que pretende dar maior autonomia a Estados e Municípios em relação à União –, dentre outras.

progresso” em relação às práticas patrimonialistas, esse modelo teria se esgotado agora no final do século XX, quando o Estado ampliou seu papel social e econômico. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 10).

O Plano Diretor da Reforma Administrativa (MARE, 1995) assumiu como principais pressupostos:

- Administração pública voltada para a satisfação dos clientes;
- Gestão pela qualidade total, eficiente no desenvolvimento de seus serviços ou produtos;
- Gestão descentralizada;
- Maior autonomia administrativa e financeira;
- Gestão orientada por resultados comprometidos em contratos de gestão;
- Gestão capaz de administrar contratos para execução externa de serviços ou em parceria com outros níveis de governo, com a iniciativa privada e com a comunidade;
- Flexibilidade de estrutura e de decisões;
- Transparência na utilização dos recursos públicos;
- Desenvolvimento de controles sociais e de resultados;
- Maior participação da sociedade civil organizada na definição de políticas, prioridades, organização e administração dos serviços públicos;
- Feitura de mais e melhor com menos;
- Integração entre planejamento e orçamento através de uma gestão empreendedora.

Além das práticas gerenciais, a reforma propunha, explicitamente, ampliar a governança.

Isto está espelhado no fato de a reforma partir do público e não do estatal. É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 28).

Com base neste princípio, o Plano organizava da seguinte maneira as camadas da governança, segundo a forma de propriedade, administração e de ações – publicização e privatização – a serem executadas em cada uma delas.¹⁸

QUADRO 3 – PROJETO DE REFORMA DO ESTADO

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico	○				○
Atividades Exclusivas	○				○
Serviços não-exclusivos	Publicização	→ ○			○
Produção para o mercado	Privatização		→ ○		○

Fonte: MARE.

Segundo esta classificação, o Plano Diretor propunha duas mudanças com ampla repercussão sobre a estrutura do Estado: primeiro, uma reorganização do aparelho do Estado, mediante a privatização e a publicização de atividades que teriam, assim, sua forma de propriedade redefinida, e, segundo, a introdução dos princípios da administração gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de operacionalização de atividades de fomento ou de fiscalização, considerando as seguintes áreas do Estado (LAMOUNIER, 2002):

- **NÚCLEO ESTRATÉGICO:** onde se realizam a definição e a avaliação das políticas públicas; do ponto de vista da organização administrativa, compreende, no Poder Executivo Federal, segmentos dos órgãos da administração direta que integram a estrutura da

¹⁸ Segundo Lamounier (2002, p. 372), o quadro que se apresenta ao recém-criado MARE era o seguinte: Custo elevado dos servidores inativos (R\$20 bilhões ou quase metade dos recursos destinados ao funcionalismo público); complexidade e ineficiência da estrutura administrativa, com baixa capacidade de planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; falta de recursos, quadros técnicos e sistemas de informação; rigidez na gestão dos RH e fim de um incentivo básico entre a ascensão da carreira e a remuneração; distribuição dos funcionários: Servidores Ativos – 545.000; Administração Direta – 200.000; pirâmide invertida – motorista, ascensorista e secretária ganham mais do que no setor privado, e, para quadros qualificados, a situação é inversa; deficiência de comunicação entre órgãos públicos e cidadão.

Presidência da República e dos Ministérios, incluindo também o Legislativo e o Judiciário;

- **SETOR DE ATIVIDADES EXCLUSIVAS DE ESTADO:** compreende as atividades em que o poder de Estado é exercido, tais como o de regulação, fiscalização, arrecadação, polícia etc. A este setor pertencem muitas das entidades situadas na administração indireta, em geral constituídas na forma de autarquias ou de fundações públicas, como, por exemplos, a previdência social, polícia, defesa, regulação, transferência de recursos etc.

- **SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS DE ESTADO:** são aqueles onde o Estado está presente – uma vez que envolvem direitos humanos fundamentais ou economias externas. Geralmente não são atendidos adequadamente pelo mercado para toda a população. Tais serviços são financiados e fomentados pelo Estado que atua em conjunto com outras instituições públicas não-estatais ou privadas como, por exemplos, escolas, universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, entidades de assistência aos carentes, oficinas de arte, emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural etc.

- **PRODUÇÃO PARA O MERCADO:** atividades econômicas geradoras de lucro. O Estado atua nestas atividades através de empresas públicas, em áreas onde o setor privado não tem interesse ou incentivo para investir. É composto por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que, em sua grande maioria, deveriam ser privatizadas.¹⁹

¹⁹ Entre 1985 e 1998 o número de empresas Estatais existentes caiu de 252 para 93 (LAMOUNIER, 2002, p. 379).

QUADRO 4 – QUANTITATIVO DE SERVIDORES EXERCENDO ATIVIDADES DO NÚCLEO ESTRATÉGICO.

junho/97	
▪ Área jurídica	3.959
▪ Diplomacia	1.647
▪ Políticas públicas	16.212
▪ Polícia	6.212
▪ Fiscalização	7.429
TOTAL	35.459
% do total de servidores	6%

Fonte: SIAPE-MARE.

Do ponto de vista institucional, foram introduzidas pela Reforma:

- **AGÊNCIAS AUTÔNOMAS:** as Autarquias/Fundações que possuem poder de Estado representam as entidades descentralizadas responsáveis pela execução das Atividades Exclusivas de Estado. A reforma prevê que tais entidades se transformem em Agências Autônomas, entes públicos com uma maior autonomia em relação ao governo;
- **AGÊNCIAS REGULADORAS:** atualmente o Brasil possui cinco Agências Reguladoras: Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Energia Elétrica, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Banco Central, cuja missão é garantir a estabilidade da moeda.
- **ORGANIZAÇÃO SOCIAL:** instituições responsáveis por serviços sociais e científicos, como nas áreas de saúde, educação, cultura e pesquisa científica que podem ser do setor público não-estatal – terceiro setor.

2.4. CONSEQÜÊNCIAS DE INTERESSE

Talvez o traço brasileiro de sobrepor nova camada sobre as antigas tenha continuado, agora, à moda deste início do século XXI. De fato, vingaram novas maneiras de o governo estruturar suas ações: o foco em resultados e no atendimento ao cidadão, com as ações

finalísticas estruturadas em programas dirigidos, cada um, por um gerente, é uma mudança de porte em relação à idéia de “chefia de repartição”.²⁰

Os programas são desenvolvidos de acordo com as orientações estratégicas e a previsão de recursos da União, buscando a descentralização da execução e o estabelecimento de parcerias. A nova organização do Orçamento por programas traz uma maior transparência na alocação de recursos, ampliando resultados e reduzindo custos. (MARTINS, L., 1997, p. 26).

A partir de 1989 foi instituído o Prêmio Nacional da Qualidade – com base em modelos específicos para o setor público, como o *President’s Quality Award*, o *Malcon Baldrige National Quality Award* dos EUA, os Prêmios Europeus e o Ibero-americano da Qualidade –, que contempla órgãos e instituições públicas com melhorias significativas de gestão, e também fornece parâmetros para a melhoria contínua. No Governo Federal, atualmente, são várias as categorias de prêmio envolvendo cerca de mil organizações comprometidas com a “melhoria da gestão, da qualidade dos serviços prestados ao cidadão”.²¹

Houve também um incremento de recursos informatizados no Governo Federal, com aumento expressivo do número de micro computadores, formação de redes internas e de sites na Internet. Informações sobre políticas públicas, projetos e ações do governo, licitações e concursos públicos tornaram-se disponíveis em sites. Foi criada a Rede Governo e foram reconstituídos cadastros administrativos básicos. (BRESSAN, 2002, 375).

Mesmo não sendo objeto deste trabalho o estudo da Reforma do Estado no Brasil, na bibliografia consultada pela autora sobre o assunto, raras foram as referências à questão informacional. Enquanto questões fiscais, sobre pessoal, salários, aposentadoria, ética, dívida

²⁰ Tradicionalmente, planejamento e orçamento nunca tiveram uma relação clara. O orçamento tem servido mais como compromisso de gastos do que como alocação racional de recursos. A partir do novo conceito proposto, o Plano Plurianual, para o ano 2000, foi desdobrado em mais de trezentos programas que devem estruturar os Orçamentos anuais. Ou seja, o Orçamento deve ser montado de acordo com objetivos e metas, representados pelos programas propostos. Os gastos alocados para cada programa – por exemplo, o Programa de Combate à Febre Aftosa, que deveria ter um objetivo específico (erradicar a febre aftosa de todo o país) e um indicador que permita a sua mensuração (percentual de áreas livres da doença). Os recursos alocados devem atingir as metas propostas e a população acompanhar os resultados pela Internet.

²¹ Em 2002, as premiações, segundo categorias para as quais existe o prêmio, foram, entre outras, para: - Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – Departamento de Produção Rio de FURNAS; Unidade de Negócios da Bacia de Campos – Petrobras; Unidade de Negócios de Tucuruí da Eletronorte; Diretorias Rio dos Correios; e Diretoria Crédito Banco do Brasil.- Categoria Administração Direta: Delegacia Regional do Trabalho / Ceará / Pernambuco; Instituto Estadual de Hematologia / Rio; Delegacia Federal de Agricultura / São Paulo. (S.A. JORNAL DO BRASIL, 8 dez. 2002, p. A-18.)

etc. são visíveis, ocupando destaque na mídia, a carência de reflexão explícita sobre a ótica informacional é grande.

Quanto à formação de parcerias para alargar a governança, foram poucas as Organizações Sociais criadas²². Lento também tem sido o processo de descentralização por este caminho, e conforme o balanço feito por Lamounier (2002, p. 384), “ainda não existe um diagnóstico claro sobre sua viabilidade. Mais do que isso, não há um projeto político por trás destas mudanças que garanta sua sobrevivência”.

Até o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma teve uma forte coordenação do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, prevalecendo a concepção do MARE, que divergia e, em determinados aspectos, colidia frontalmente com a concepção da área econômica. As duas concordavam na introdução de práticas gerenciais modernas, mas as metas eram bem diferentes:

A área econômica tinha interesse em reduzir custos e aumentar a produtividade do setor público. Já o MARE buscava combinar eficiência, eficácia e transparência, o que em certos casos significa aumentar custos. Tinha-se, então, uma reforma que dependia do sucesso do ajuste fiscal. Se este último fosse ameaçado, o projeto poderia perder o ímpeto, porque tudo ficaria subordinado às prioridades do Ministério da Fazenda. (Ibidem, p. 369, 387).

Quando, em 1998, o MARE foi extinto e suas funções, incorporadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a reforma acabou subordinada à lógica do ajuste fiscal. Continua o autor:

[...] essa incorporação fez com que todo o projeto perdesse, não só a liderança intelectual do Ministro Bresser Pereira, mas também o apoio político indispensável do Presidente da República. A reforma ficou sem “cara” nem “voz”, caindo em uma rotina de burocracia e casuísmo. Nada mudou oficialmente, é verdade, mas também nada mais de novo aconteceu. (Idem).

²² Surgiram algumas unidades hospitalares, sobretudo em São Paulo, e na esfera federal, a Fundação Roquete Pinto, o Centro de Produções e Veiculação de Televisão Educativa, o Laboratório de Luz Síncrona e o Centro de Pesquisa de Alta Tecnologia. (LAMOUNIER, 2002).

Segundo o balanço feito por Ferreira (2000), após essa mudança predominou o caráter rotineiro da administração pública brasileira e a perda de dinamismo:

1) A transformação de órgãos públicos em agências executivas e organizações sociais encontra-se aparentemente “congelada” ou restrita a poucas experiências-piloto sem nenhuma visibilidade pública;

2) A reestruturação do quadro de pessoal e o fortalecimento do “núcleo estratégico” perdeu seu ímpeto original e tende a ser reabsorvida pela rotina burocrática e cooptada pela lógica política tradicional da administração pública federal em seus níveis superiores;

3) Finalmente, o projeto de formação de uma estrutura administrativa capaz de coordenar as ações do Governo Federal em função do novo arranjo federativo, que inclui descentralização, “publicização”, privatização da antiga estrutura estatal centralizada, deixou de ter sentido de urgência. Esta iniciativa só tem avançado em áreas que já foram privatizadas e onde existe uma forte demanda política e econômica por regulação (energia elétrica, telecomunicações, gestão de recursos hídricos, transportes etc.). Mesmo nos setores onde existe um mercado organizado a heterogeneidade e a falta de coordenação governamental têm afetado o papel regulador do Governo Federal.

Ainda segundo este autor, do ponto de vista conceptual, o projeto do Ministro Bresser possuía dois pontos frágeis:

[O primeiro é] a fragilidade e não a força excessiva dessas burocracias, no sentido weberiano do termo: o que falta é profissionalismo, prestígio, *esprit de corps* e, principalmente, autonomia institucional, isto é, um projeto político-administrativo e capacidade para executar esse projeto. O segundo pressuposto equivocado do Plano Diretor é o de que o *new public management* seria uma forma de gestão radicalmente nova e que se oporia ao velho estilo burocrático “weberiano”. Na verdade, onde quer que tenha sido introduzido, o *new public management* implicou em modificações graduais e negociadas das estruturas burocráticas anteriores. (FERREIRA, 2000, p. 47).

TABELA 2 – PRINCIPAIS INDICADORES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

	% de Gastos em Relação ao Total						Número de Funcionários				% de Gerentes p/ não Gerentes			
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
PODER EXECUTIVO														
Presidência da República	0.76	0.70	0.59	0.77	0.70	1.93	5,462	5,370	5,401	5,401	17.14	16.61	15.58	15.58
M. da Previdência e Assistência Social	42.61	40.44	43.42	42.09	44.76	44.31	48,075	45,718	43,789	43,789	2.65	2.72	2.93	2.93
Ministério da Saúde	15.27	15.29	13.16	15.01	13.24	13.31	129,588	123,159	116,862	116,862	1.42	1.48	1.49	1.49
Ministério da Educação	10.29	9.49	8.56	7.79	7.74	7.43	176,463	174,966	168,403	168,403	0.46	0.41	0.37	0.37
Ministério da Fazenda	4.22	4.44	4.57	4.49	4.01	5.80	27,160	26,207	28,080	28,080	9.08	8.96	7.49	7.49
Ministério do Exército	3.95	6.07	6.07	5.76	5.98	5.85	13,452	12,339	12,137	12,137	0.27	0.29	0.30	0.30
Ministério da Marinha	2.95	3.68	3.45	3.28	3.45	3.05	12,274	11,644	11,076	11,076	0.24	0.26	0.27	0.27
Ministério da Aeronáutica	2.64	3.54	3.32	3.00	2.82	2.72	10,204	9,724	9,052	9,011	0.30	0.32	0.34	0.34
Ministério da Agricultura, Abast. e Ref. Agrária	3.20	2.63	2.23	2.58	2.19	2.73	12,481	11,703	11,151	11,101	3.69	3.96	4.30	4.32
Ministério dos Transportes	2.68	2.72	3.04	3.48	3.42	3.40	5,891	5,235	4,742	4,685	8.62	9.70	10.63	10.76
Ministério do Trabalho e do Emprego	1.04	1.60	1.83	1.92	2.27	2.18	8,419	8,126	7,801	8,007	7.39	7.89	8.19	8.00
Ministério da Justiça	0.77	1.23	1.46	1.66	1.65	1.59	22,961	23,261	22,490	22,916	4.61	4.56	4.70	4.63
Gab. do Ministro Extraordin. de Política Fundiária	0.87	1.31	1.30	1.63	1.47	0.96	6,098	6,267	6,004	5,944	10.00	9.72	10.13	10.18
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.77	1.95	2.74	1.94	1.93	0.28	12,047	12,895	12,798	13,763	8.89	8.41	8.38	2.88
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.00	1.05	0.96	0.88	0.70	0.69	4,756	4,571	4,355	4,340	12.15	12.58	13.20	13.25
Min. do Meio Ambiente e Amazônia Legal	0.35	1.28	1.07	1.34	1.22	0.40	6,295	8,609	8,322	8,251	14.87	10.87	11.25	7.93
Min. do Desenvolvimento Indústria e Comércio	0.39	0.67	0.42	0.58	0.66	1.10	2,475	2,411	2,335	2,375	17.70	18.17	19.14	19.41
Ministério de Minas e Energia	0.45	0.29	0.28	0.27	0.25	0.34	2,124	2,000	2,030	1,916	16.29	17.95	11.23	11.90
Ministério das Relações Exteriores	0.75	0.44	0.44	0.41	0.39	0.34	3,124	3,099	3,140	3,097	4.68	4.68	4.68	4.75
Ministério das Comunicações	0.08	0.39	0.41	0.43	0.36	0.48	1,415	1,313	1,322	3,097	22.40	25.59	25.42	22.82
Ministério da Cultura	0.16	0.15	0.17	0.17	0.15	0.18	3,005	2,844	2,695	2,669	11.31	11.78	12.50	12.81
Ministério do Esporte e Turismo			0.05	0.08	0.09	0.23	149	169	159	196	43.62	38.46	40.88	58.16
Gab. Ministro Extraordinar. de Projetos Especiais						0.33								
Ministério da Administração e Reforma do Estado			0.08	0.07	0.09		1,442	1,277	1,275		18.31	20.05	17.25	
Ministério do Bem Estar Social	1.15	0.27												
Ministério da Integração Regional	2.40	0.01												
Total	100	100	100	100	100	100	515,378	502,907	485,428	485,428	2.94	2.97	2.95	2.93

Fonte: (GÓMEZ, 2000, p. 39)

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES CIVIS

	Civis do Poder Executivo (1)	Civis do Poder Executivo +Empregados das Estatais (2)
1988	705.548	
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.312.682
1991 (3)	598.375	1.238.817
1992 (4)	620.870	1.261.037
1993	592.898	1.236.538
1994	583.020	1.216.058
1995	567.689	1.140.711
1996	554.736	1.068.063
1997 (5)	531.725	994.805
1998	513.720	919.732
1999	497.125	871.918
2000 (6)	489.381	

Elaborado: SRH/MP .

Fonte: SRH-SEST/MP.

(1) - Número de servidores civis ativos do Poder Executivo (adm. direta, autarquias e fundações). Até 1991, uma parcela significativa deste servidores eram celetistas.

(2) - Inclui servidores civis ativos do Poder Executivo e empregados das estatais.

(3) - Em 1991 ocorreu desligamento de servidores – Gov. Collor.

(4) - Em 1992 ocorreu a reintegração dos servidores – Gov. Collor.

(5) - A partir de jun/97 considerado o critério de Força de Trabalho

Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido.

(6) - Posição de set/2000. Inclui contrato temporário.

3- A INFORMAÇÃO CONSTITUI-SE EM OBJETO DE INTERESSE E ASSUNTO DE ESTADO

3.1 ABERTURA

A informação só se torna objeto de estudo no pós-guerra – no contexto do avanço do industrialismo, capitalista ou socialista, da burocratização dos Estados e da organização de uma esfera pública – como uma ferramenta adequada à expansão desses processos. Até o século XIX, segundo Marteleto (1992, p. 69), o termo nem mesmo existia na terminologia corrente.

Theodore Roszak dá o testemunho de que, até os anos de 1950, o termo só era usado no seu sentido mais prosaico do “*information, please*”.

Quando eu ainda era um adolescente, nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial, a informação não era ainda um conceito estimulante. Como categoria intelectual, apresentava uma posição modesta e marginal. Poucas pessoas a concebiam como tema de uma teoria ou ciência. (ROSZAK, 1988, p. 17).

A informação ganha destaque, primeiro, para cientistas e pesquisadores sociais, na esteira da Segunda Guerra Mundial, sobretudo e a partir dos EUA. Sellers & Mc Millen (1990, p. 217), em sua “Reavaliação da História dos Estados Unidos”, propõem uma explicação para este fato:

Talvez por causa das necessidades de uma democracia de dimensões continentais, os norte-americanos excederam a todos no campo das comunicações e de máquinas para escritório. Produziram o telefone, a máquina de escrever, o receptor telegráfico contínuo em fita das bolsas de valores, o linotipo, a máquina registradora e a máquina de somar.

Segundo Bell (1973, p. 202) a primeira advertência referente ao desenvolvimento do conhecimento, prestes a se transformar num problema de armazenamento e de recuperação de informação, ocorreu em 1944, quando Fremont Rider, bibliotecário da *Wesleyan University*,

calculou que as bibliotecas de pesquisa americanas estavam, em média, dobrando de tamanho de 16 em 16 anos.

Em 1948, três fatos marcantes ocorreram. Primeiro, foi publicado o clássico *Cybernetic*, do matemático Norbert Weiner – cunhando o termo como da tecnologia da automação. Nessa época, quando o computador era ainda uma invenção sem nome estabelecido, o pioneirismo de Weiner foi entender, como seu aspecto chave, a capacidade de gerar *feedback* (utilizar os resultados de sua própria performance como informação auto-reguladora), o que permitia à máquina encarregar-se de tarefas que só a inteligência humana era capaz de realizar. Assim, a cibernética se apresenta, em seu âmago, como a ciência do processamento de informações.

O segundo fato marcante foi a publicação de “*A mathematic theory of communication*”, por Claude Shanon, dos Laboratórios Bell. Na obra, a noção de informação deixa de se ligar a um conteúdo semântico e se torna uma medida de trocas comunicativas. Segundo Roszak (1988, p. 29), este “é o trabalho que mais revolucionou o modo pelo qual cientistas e técnicos passaram a utilizar a palavra informação. Esta palavra denotava, outrora, uma afirmação sensata que transmitia um significado verbal reconhecível, geralmente aquilo que se poderia chamar de fato.”

O terceiro fato é a fundação do *Institute for Information Scientist*, como consequência da reunião da *Royal Society* para informação em Ciência e Tecnologia, realizada em Londres, com o intuito de tratar o problema do grande volume de informação tornada pública após a Segunda Guerra Mundial. (BARRETO, 1996).

Nas décadas de 1960 e 1970, a relevância das atividades de informação ganha destaque junto aos pesquisadores sociais. Em outubro de 1961 e novembro de 1962, como resultado de duas conferências no *Georgia Institute of Technology*, reunindo lingüistas, engenheiros, matemáticos e cientistas da computação, surge a Ciência da Informação, área de estudos referidos à organização e estruturação da documentação científica. (MOSTAFA, 1994).

Reina e Curtis (1996) consideram que “a idéia de que a sociedade pode se organizar em torno da produção e consumo da informação vem da teoria de dois cientistas sociais e da reinterpretção de um terceiro.” Os autores se referem aos clássicos trabalhos:

- Do economista Fritz Machlup, que, em 1962, publica “*The production and distribution of knowledge in United States*”, introduzindo a hipótese de uma economia do conhecimento e quantificando a contribuição das atividades de informação no Produto Nacional norte-americano. Fica, a partir desta obra, consagrada a divisão entre o trabalho de produção física e o de conhecimento: “[...] da mesma forma como uma economia se desenvolve e

uma sociedade se torna mais complexa, a eficiente organização da produção, do mercado e dos governos requer crescente grau de divisão entre produção de conhecimento e produção física.” (NORAT & MINC, 1980, p. 4).

- Do sociólogo Daniel Bell, que, em 1973, publica *The Coming of Post-Industrial Society*, onde constata o declínio do setor industrial e a expansão dos serviços como indicadores de uma sociedade pós-industrial que tem em seu núcleo o conhecimento técnico-científico: “O conceito de sociedade pós-industrial enfatiza a importância central do conhecimento teórico como eixo ao redor do qual se organizarão o desenvolvimento econômico e a estratificação da sociedade.” (BELL, 1973, p. 134).
- Do economista Marc Porat, que, em sua tese de doutoramento, em 1976, quebrando a estrutura dos tradicionais setores econômicos primário, secundário e terciário, constrói um setor quaternário que é o espaço da produção/distribuição da informação. A economia é separada em dois domínios indissoluvelmente ligados: “[...] sempre é necessário um mínimo de matéria e energia para produzir e tratar informação, assim como é necessário um mínimo de informação para executar e controlar a manipulação de matéria e energia.” (PORAT apud LEMOINE, 1978, p. 199).

Paralelamente o assunto entra na agenda estratégica de diversos governos nacionais que inauguram uma nova linha de políticas públicas voltada para informação, associada à promoção da Ciência e da Tecnologia.

A Política de Informação emerge como tema e domínio relativamente autônomo, [em] nível nacional e internacional, no cenário do pós-guerra, associada às Políticas de Ciência e Tecnologia. O nexo da informação com a política seria então estabelecido por sua inclusão na esfera de intervenção do Estado, agora não só como dimensão de racionalidade administrativa, mas como fator estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p. 1).

Uma visão mais generalizada, sobrepondo fronteiras do campo da informação, da ciência, da tecnologia e da informatização, busca estabelecer estratégias nacionais nestes campos, nos anos de 1970. São formulados planos nacionais centrados na problemática da informática, informação e sociedade. Um dos mais importantes e enciclopédicos estudos neste

sentido foi o realizado, em 1976, pelo governo francês. Conhecido como *Rapport*, Norat considerava o relatório norte-americano, o *National Information Policy*, redigido sob encomenda do então Presidente Carter, como a primeira tentativa do que deveria ser uma política coerente no campo da informação, e arrolava e analisava, em 12 volumes anexos, uma série de outras iniciativas, entre as quais destacam-se as referidas abaixo. (NORAT, 1980; RUBIN, 1983).

Entre 1970 e 1972, no Canadá, sob coordenação do Ministério das Comunicações, são publicados quatro trabalhos: “Universo sem distância”, “A árvore da vida”, “Livro verde” e “Informática e vida privada”, abordando questões tecnológicas, econômicas, constitucionais e jurídicas.

Em 1972, o Japão produz, através do Instituto *Japan Computer Usage Development Institute* (JACUDI), *The information society: a year 2000 national goal*. Elaborado por uma grande comissão mista de governo, indústria, economistas, jornalistas e médicos, o trabalho é produto de uma grande enquete internacional dirigida a 560 notórios *experts* junto a duzentos países entre 1972 e 1973.

O acima referido relatório francês, *L’Informatisation de la Société*, que parte da idéia de que “a telemática, ao contrário da eletricidade, não veiculará uma corrente inerte, mas informação, isto é, poder.” (NORA e MINC, 1980, p. 4).

Na Alemanha Ocidental, a Comissão para o Desenvolvimento do Sistema de Telecomunicações lança em 1976 um ambicioso programa composto de nove volumes visando ao desenvolvimento das atividades de informação e documentação. Tem o objetivo de “criar uma eficiente capacidade de satisfazer as necessidades de informação da sociedade”. (RUBIN, 1983, p. 319).

Na Inglaterra, em 1978, é produzido um estudo analisando o impacto das tecnologias de semicondutores na estrutura social, industrial e nos mercados. A recomendação de designação de um ministro para tratar de questões ligadas à informação e à comunicação é aceita e implementada em 1980. (Ibidem, p. 320).

No Brasil, em 1979, é criada a Secretaria Especial de Informática (SEI) e é estabelecida uma Política Nacional de Informática que originalmente também se preocupava com questões relacionadas à informação, tornando-se mais tarde restrita à política industrial de reserva de mercado. (BRIZÍDIA e MARQUES, 1983; MALIN, 1991).

Nessa fase, conforme visto no Capítulo 1, inicia-se o período de dificuldades fiscais para fazer frente aos compromissos assumidos pelo Estado. As políticas keynesianas, de promoção do relançamento econômico, perdem cada vez mais fôlego. A Reforma do Estado

que se coloca em movimento reflete mudanças no campo político com o deslocamento da fronteira do privado por sobre o público e a pressão pelo ajuste fiscal, logo pela eficiência pública.

Aos importantes laços constitutivos entre Estado Moderno e Informação determinados pelos próprios requerimentos institucionais somam-se agora inúmeras novas funções em um ampliado universo de ação, transformando a questão informacional em um problema colossal.

3.2. ESTADO E INFORMAÇÃO: O CRESCIMENTO DO PROBLEMA

As fronteiras entre o que é próprio ao domínio do Estado e o que é próprio ao domínio informacional são múltiplas. O caráter do capital informacional como constitutivo do Estado, por exemplo, é destacado por Bourdieu (1996, p. 99):

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção [exército e polícia], capital econômico, capital cultural, isto é, informação e capital simbólico [...], sendo a concentração desses tipos de capital [...] o capital propriamente estatal.

Mesmo no Estado pré-moderno o capital informacional já se encontra presente:

Muito cedo os poderes públicos realizam pesquisas a respeito da situação dos recursos [como, por exemplo, desde 1194, a “avaliação dos sargentos”, enumeração dos carros e dos homens armados, que 83 aldeias e abadias reais deveriam fornecer para quando fosse necessário o rei reunir seu exército; em 1221, um embrião de orçamento, um rol de receitas e despesas]. O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma unificação teórica. Situando-se do ponto de vista do Todo, da sociedade em seu conjunto, ele é o responsável por todas as operações de totalização, especialmente pelo recenseamento e pela estatística ou pela contabilidade nacional, pela objetivação, por meio da cartografia, representação unitária, do alto, do espaço, ou simplesmente por meio da escrita, instrumento de acumulação de conhecimento [por exemplo, os

arquivos] e da codificação como unificação cognitiva que implica a centralização e a monopolização em proveito dos amanuenses ou dos letrados. (Ibidem, p. 105).

No Estado moderno, onde o controle e a administração deixaram de ser pessoais e tornam-se estatais, “o próprio modelo moderno de soberania requer um Estado que atue como agente privilegiado de geração, recepção e agregação das informações gerando um duplo representacional de seus domínios de intervenção territorial, social e simbólica”. (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 1999 p. 1).

O próprio espaço para o surgimento da “informação como um problema e como uma maneira de lidar com a realidade” está ligado à burocratização do Estado e à organização de uma esfera pública onde a informação assume o sentido de “publicidade = tornar público”. MARTELETO (1992, p. 70),

Também para Jardim (1998, p. 14-15), informação e Estado constituem fenômenos históricos mutuamente referidos e cada vez mais entrecruzados:

[...] o Estado moderno constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação. Seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações.”

De fato, pode-se também ver agora a administração burocrática descrita por Weber (1982, p. 230), como uma grande máquina que produz, registra e arquiva informação em massa:

A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos [os arquivos], preservados em sua forma original ou em esboço [...] O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo “público”, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma repartição.

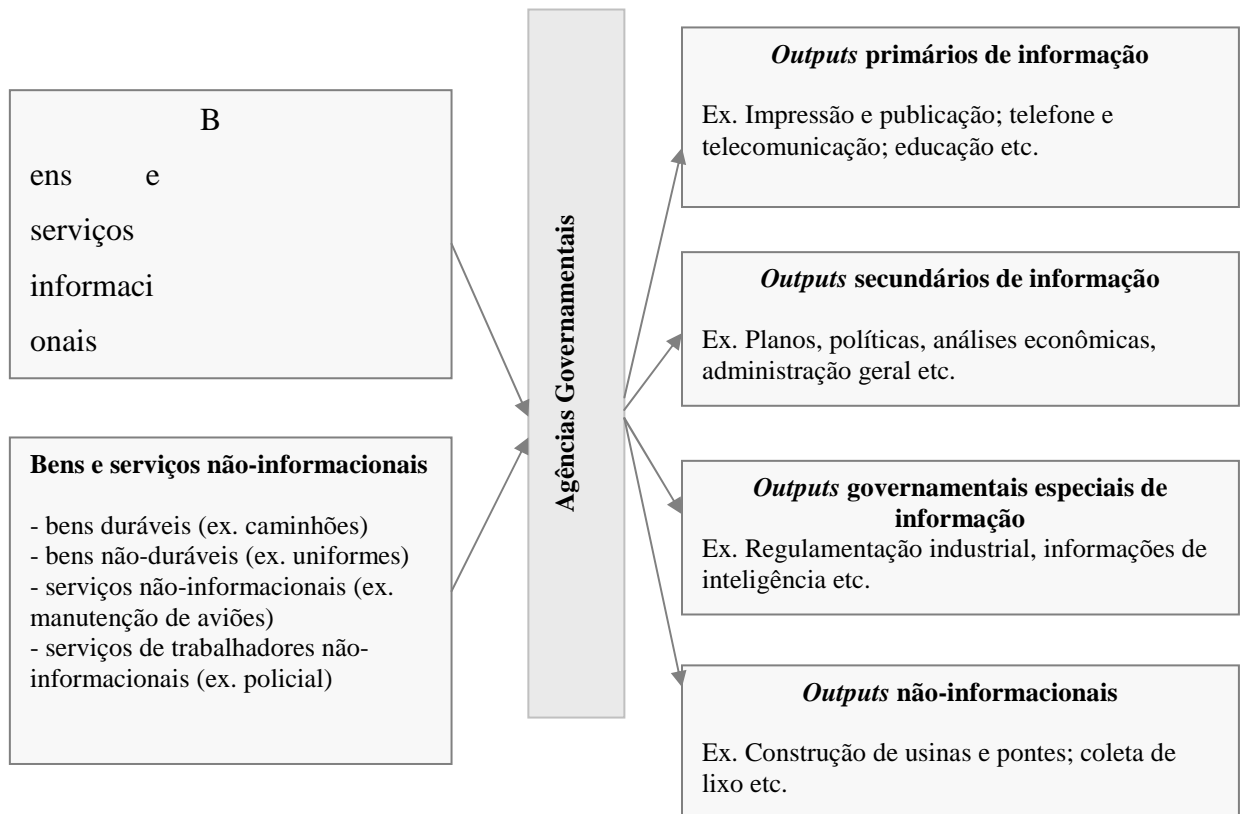
Porat (1977, p. 17, tradução da autora) explicita, na década de 1970, o vínculo entre burocracia e informação recorrendo à uma citação de Karl Marx:

[...] burocracia é um círculo de onde não se consegue escapar. Sua hierarquia é uma hierarquia da informação. O círculo superior enxerga os inferiores em detalhes, enquanto os de baixo enxergam o que é universal nos superiores.

Esse autor, considerando a burocracia pública, essencialmente, um organismo produtor, distribuidor e consumidor de informações, trata e mensura o governo federal dos EUA como uma indústria da informação (*Federal Information Industry*).

Reproduzindo sua visão de que a economia é separada em dois domínios indissoluvelmente ligados – sempre é necessário um mínimo de matéria e energia para produzir e tratar informação, assim como é necessário um mínimo de informação para executar e controlar a manipulação de matéria e energia - conceitua o governo também como gerador de *outputs* informacionais e não-informacionais a partir de *inputs* informacionais e não-informacionais, conforme ilustrado pelo diagrama a seguir.

DIAGRAMA 1 – A INDÚSTRIA FEDERAL DE INFORMAÇÃO.



Fonte: Adaptado de Porat (1982, p. 17, tradução da autora).

E dependendo da eficiência ou da ineficiência do funcionamento desta “indústria informacional”, por exemplo, como cartório de registros de posses dos ativos de um país, estaria a própria possibilidade econômica de uma nação tornar-se mais ou menos rica, transformando ativos em capital. Soto (2001, p. 59, 65) chama a atenção das condições para que esta função cartorial seja bem exercida:

No ocidente, o sistema formal de propriedade começa a processar os ativos em capital descrevendo e organizando os aspectos mais úteis econômica e socialmente sobre esses ativos, preservando essa informação em um sistema de registro. Aprendendo a fixar o potencial econômico de seus ativos por meio de registros de propriedade, os ocidentais criaram uma trajetória rápida para explorar os aspectos mais produtivos de suas posses. A propriedade formal tornou-se a escadaria para o domínio conceitual, onde o significado econômico das coisas pode ser descoberto e onde nasce o capital.

Quanto mais complexas e diversificadas, no pós-guerra, se tornaram as relações do Estado com a sociedade, maior e mais complexo se torna o que González de Gómez (1999) chamou de “duplo representacional dos seus domínios”, causando um alargamento da base informacional de governo, tornando o ambiente de informação mais complexo e exigindo cada vez mais gestão informacional. É difícil imaginar que, espontaneamente, o conjunto de organizações que compõem o governo orquestram seus fluxos, processo e estoques de informação, como se estas fossem movidas a partir de uma mão invisível.

Cada tipo de Estado requer uma base de informações para operar, e quanto mais funções diferenciadas exercer, maior e mais complexa será essa base, assim como os fluxos que aí circulam. “[...] a necessidade de compreender e lidar com a complexidade social no desenvolvimento, gerenciamento e avaliação das políticas públicas trouxe crescente atenção para o papel vital que a informação desempenha nos negócios públicos.” (MARCHAND, 1982, p. 2, tradução da autora).

E cada base de informações exige um ambiente próprio, em termos de recursos, de cultura, de procedimentos, de políticas públicas capazes de sustentá-lo. Para o Estado keynesiano social-democrata constituir-se, foi necessário criar um novo ambiente, com nova base informacional, capaz de permitir o gerenciamento da administração da unidade “economia nacional”. Como relata Bell (1973, p. 36):

Durante a grande depressão da década de 1930, quase todos os governos agiram às cegas, sem nenhuma noção do que poderiam fazer com segurança. È de se notar que durante a depressão não se mediu realmente a extensão do desemprego, em virtude da desordem existente em torno da definição conceitual e da ausência de técnicas para exame de amostragem. Em 1921, quando o Presidente Harding convocou uma conferência de peritos para discutir o desemprego que acompanhou a depressão pós-guerra, as estimativas discrepavam acentuadamente e o resultado finalmente publicado foi decidido, literalmente, por votação da maioria. As confusões sobre quem deveria ser incluído nas contagens, ou o quem constituía “força de trabalho” prosseguiram durante a década de 1930 e só depois de 1940 emergiu um conjunto definido de definições e cifras.

Só em 1952 foi publicada a primeira metodologia padronizada de Contabilidade Nacional (*System of National Accounts and Supporting Tables*), patrocinada pelo *Economic and Social Council* das Nações Unidas. Em 1945, 39 países tinham bases contínuas e

padronizadas de Contabilidade Nacional; em 1955, eram 93 países e em 1968, 120 países (ROSSETI, 2000)²³.

A proposta de gerenciar a economia nacional e promover o bem-estar social levou à criação de inúmeras ferramentas informacionais: cadastros, índices, estatísticas e agregados, como as contas de renda nacional, de comércio externo, investimentos, consumo etc. Se, conforme foi visto, há consenso sobre o papel do Estado durante os Anos Dourados, parte do sucesso pode ser imputado aos eficientes ambiente e modelo de gestão da informação que então se colocou em marcha (apesar de assim não serem nomeados).

Brussard (1988, p. 86) também chama a atenção para que, no setor público, o processo primário de trabalho consista em produzir e processar informação,

[...] não somente nos organismos encarregados de transferência de renda de/para o setor privado e cidadãos, mas também nos encarregados dos registros públicos e nos organismos encarregados de prover estatísticas oficiais. Em todas essas organizações a tecnologia de informação desempenha papéis tanto na execução quanto no gerenciamento dessas atividades.

Esse autor ajuda a tornar mais visível a amplitude do campo informacional governamental ao propor uma *framework* para classificar, segundo o tema do conteúdo, os sistemas de informação do setor público:

QUADRO 5 – TIPOS DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

TIPO A	TIPO B	TIPO C
ASSENTAMENTOS CADASTRAIS	ATIVIDADES OPERACIONAIS DE GOVERNO	RECURSOS GERENCIAIS E PATRIMONIAIS
- Demografia - Frotas - Museus - Topográficos - Sócio-econômico etc.	- Contratos - Projetos - Programas - Pesquisa - Planos, etc	- Pessoal - Material - Bens imóveis - Finanças - Rede Escolar, etc

Fonte: Ibidem, p. 89.

Porat (apud MARCHAND, 1982, p. 23, tradução da autora) tenta estimar de forma quantitativa o tamanho da burocracia federal americana:

²³ O Brasil aderiu ao sistema padronizado desde 1947 e, em 1952, a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

[...] a burocracia pública planeja e coordena recursos [...] para isso necessariamente “fala” com muitas outras burocracias, públicas e privadas. Essa conversação aumentou muito nos últimos cinquenta anos. A *National Commission on Federal Paperwork* calculou que as agências federais americanas têm produzido documentos [formulários, relatórios etc.] a uma taxa de mais de dez bilhões de páginas por ano [...] Todos esses papéis custam US\$40 bilhões por ano à economia americana. Só o Governo Federal gastava US\$15 bilhões por ano para processar documentos.

Com um cenário de atuação do Estado no pós-guerra, como o aqui indicado, mesmo que não estivessem maduras as condições para se pensar e agir em termos de ambiente e de gestão da informação, o problema estava colocado. Em 1996, o Governo Federal norte-americano, nas considerações básicas que acompanhavam a Regulamentação sobre o assunto, formulava:

O Governo Federal é o isoladamente o maior produtor, coletor, consumidor e disseminador de informação dos EUA. Por causa da extensão das atividades governamentais nesse campo e da dependência que delas tem a obtenção de cooperação pública, a gestão dos recursos Federais de informação é fundamental para todas as agências Federais, para os Governos Estaduais e locais e para o público. (CIRCULAR A-130, 1996, p. 4).

4- A IDÉIA DA GESTÃO ADERE À INFORMAÇÃO

4.1 UMA NECESSIDADE RECENTE PARA TRATAR DE ANTIGAS QUESTÕES

Apesar de a burocracia pública, dentre outras características, funcionar desde o século XIX como um organismo produtor, distribuidor e consumidor de informação, só a partir das últimas duas ou três décadas tornou-se necessário explicitar e nomear o mundo das organizações humanas sob a ótica da informação e constituir instrumentos de intervenção gerencial neste domínio.

Este momento está relacionado com o que acontecia em dois outros campos:

- No campo das tecnologias de informação e comunicação: a entrada de um novo conjunto de inovações básicas mudava a maneira do mercado, do estado e da sociedade se estruturarem;
- No campo das teorias da administração, conforme visto no Capítulo 1, com a predominância do movimento neoclássico, para o qual a função de gerenciar – “no sentido de orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum.” (CHIAVENATO, 2000, p. 175) – foi estendida a todas as organizações sociais, inclusive ao Estado. E, também, estendida a todos os fatores que pudessem ser identificados como recurso, no sentido de meio, expediente, para se atingir os objetivos de uma organização. Foi assim que os trabalhadores tornaram-se recursos humanos e a informação, recurso estratégico²⁴.

Gerenciar informação, de certa forma, é a materialização do processo de extensão dos domínios da racionalidade em dose dupla: tanto pelo lado da idéia de gerenciar quanto pelo lado da informação – atos de comunicação dirigidos ao sucesso, empreendimentos comuns que exigem um programa, um confronto de objetivos e de compromisso²⁵ (SFEZ, 1994 p. 108).

²⁴ A “abordagem baseada em recursos” desenvolveu-se na década de 1990: “a nova abordagem vê competências, capacidade, habilidades e ativos estratégicos como a fonte da vantagem competitiva sustentável para a empresa. A literatura sobre a abordagem baseada em recursos aumentou bastante.” NONAKA (1997, p. 54).

²⁵ Sobretudo se entendemos que atos não-dirigidos ao sucesso são dirigidos ao acordo, ié, “aqueles [atos] que se instalam em base *a priori* desconhecidos das próprias pessoas que os põem em prática, [...] como pelos costumes e comportamentos herdados”. (SFEZ, 1994, p. 108).

Naturalmente, desde a constituição das primeiras e grandes instituições religiosas, militares, políticas e econômicas, o homem sempre pôs e dispôs de métodos e políticas para lidar com essa idéia que, hoje, se nomeia informação. Nos modelos de organização pré-industrial, anteriores ao sistema de produção capitalista, o padrão era a execução de uma tarefa quando solicitada, o encaminhamento segundo critério próprio e a interação pessoal e informal entre os trabalhadores. (GIULIANO, 1982). A experiência se sobrepunha ao conhecimento, o segredo à metodologia e o aprendizado pessoal, junto ao mestre, dispensava o livro texto. Neste contexto qualquer ação ficava basicamente circunscrita pelos limites físicos. Com isso, os requisitos de informação estruturada e de conhecimentos explícitos eram quase residuais, predominando um ambiente de informações baseado na comunicação direta, oral, informal e espontânea. Ou nos conhecimentos tácitos, conforme definido por Nonaka (1997, p. 67): “Conhecimento explícito, como conhecimento objetivo, racionalizado, digitalizável e seqüencial em contraposição ao conhecimento tácito, como conhecimento subjetivo, experimental, simultâneo e analógico”.

Isto não quer dizer que não serão encontrados exemplos de organizações articuladas em torno de procedimentos formais de informação nesta fase. Como já visto, no Capítulo 3, Bourdieu (1996) afirma que desde muito cedo os poderes públicos concentram a informação que analisam e redistribuem. Davenport (1998, p. 31) cita os repositórios de documentos sumérios em 5000 a.C. e Drucker (1999, p. 86) chama a atenção para os sistemas de balanços contábeis e de controles de inventários do Arsenal de Veneza, e para a indústria da informação dos Monastérios europeus, empregando cerca de dez mil monges copistas, ambos em torno de 1450.

À medida que o capitalismo e o mercado crescem e a idéia de otimização da produtividade, amadurecida na área industrial, difunde-se, transpõe-se o conceito de linha de produção para o âmbito do trabalho com informação, decompondo-se as tarefas em atividades mais simples.

Os bancos, as seguradoras e organizações estatais, devido ao grande volume de trabalho repetitivo, foram os precursores na implantação de novas modalidades de manipulação da informação. Cada indivíduo passa a ser encarregado de uma atividade, executada inúmeras vezes sobre diferentes processos, documentos ou formulários. O fluxo destes elementos é assegurado por um sistema de correio interno e controlado pelo "protocolo geral". (GIULIANO, 1982. p. 127).

Este clássico modelo de gerenciamento da informação, com base na idéia de linha de produção, com caixas de entrada e saída sobre as mesas, ligadas pelo correio interno do protocolo, com informações produzidas em compartimentos estanques e distribuídas através de canais verticais passando pelos altos níveis hierárquicos, ao lado dos estoques centrais de informações nos arquivos e bibliotecas, não foi visto como um modelo de gestão de informação. No entanto, este modelo foi estável durante mais de um século. Suportou vários ciclos de industrialização e urbanização, suportou a expansão contínua dos mercados e das modernas organizações baseadas na racionalidade, na adequação dos meios aos fins, nas normas estabelecidas previamente por escrito, na sistemática divisão do trabalho, definida através de hierarquias de cargos e não de pessoa, ou seja, na burocracia, privada ou pública, weberiana. (WEBER, 1979).

Em outras palavras, esta projeção do modelo “linha de produção” no ambiente de informações corresponde, em última instância, também a estender a racionalidade moderna, a razão formal ou funcional, que assegura para as organizações a calculabilidade dos fatores técnicos, a previsibilidade de funcionamento, a razão que considera o homem calculador de conseqüências para além do mundo do fazer material, agora também para o mundo do conhecimento, imaterial e inexaurível.

Vai ser neste momento, quando o trabalho meta-informacional se constituir como campo de reflexão e objeto de *téchné* específicos, que vai fazer sentido nomear e conceituar termos como gestão e ambiente de informação.

4.2. DA GESTÃO DE DOCUMENTOS À GESTÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO

Pelo que se pôde deduzir da literatura pesquisada neste trabalho, a administração pública foi pioneira no desenvolvimento de técnicas de gerenciamento do ciclo da informação, primeiro como gestão de documentos e depois como gestão da informação. Talvez esse pioneirismo aconteça porque, como afirma Jardim (1998, p. 15), “uma das características mais comuns da administração pública como função e organização formalmente estabelecidas é a geração, o processamento técnico e a consulta à informação registrada”.

Davenport (1998, p. 31) afirma que os governos foram os pioneiros a gerenciar informações estruturadas em papel, ainda que assim não se chamasse esta atividade. A administração das informações requeridas para a condução de uma atividade e apreendidas em formas reproduzíveis (ou aquilo que veio a ser conhecido como administração de registros ou *record management*) ocorreu através de bibliotecas ou arquivos:

Os primeiros repositórios sumérios datam de 5000 a.C. A França estabeleceu um escritório nacional de registros no século XVIII, a Inglaterra no século XIX e os Estados Unidos, no século XX. O arquivamento de documentos, no qual funcionários numeram e catalogam entradas e saídas de papéis, é o principal foco destas organizações. As corporações propriamente ditas só começaram a administrar o ciclo de vida completo dos documentos em meados de 1940. (Idem).

No fim do século XVI, centralizam-se os depósitos de documentos em um local, tornando-os um instrumento de governo, para seu uso exclusivo. O primeiro país a organizar seu acervo nestes termos foi a Espanha, em 1567, mas é a Revolução Francesa que vem a consolidar o movimento de centralização e a criar a primeira rede de arquivos da Era Moderna. Consagra-se, a partir daí, o princípio de que todo cidadão tem acesso aos documentos do Estado. No Brasil, o Arquivo Nacional foi criado em 1838, derivando mais de uma visão de arquivo de testemunho histórico do que de necessidade primordial da administração pública. (INDOLFO et al., 1993).

Após a Segunda Guerra Mundial, e acompanhando o alargamento do Estado, inicia-se uma expansão inédita da produção documental, cujo efeito direto é a obstrução da capacidade gerencial das organizações governamentais. Neste quadro desenvolve-se a teoria das três idades e da gestão de documentos nos EUA, Canadá e em outros países europeus, africanos e asiáticos. Os arquivos, dependendo do uso que se faz dos documentos, passam por três estágios distintos. Os dois primeiros estágios – arquivo corrente e intermediário – ocorrem dentro do próprio ambiente organizacional e suportam o processo administrativo, correspondendo ao que os anglo-saxões chamam de *record management*. O último estágio – arquivo permanente –, onde os documentos são guardados por valor de prova e/ou históricos, ocorre em instituições arquivistas²⁶. (Idem; JARDIM, 1998).

²⁶ Arquivo Corrente: documento de primeira idade, ou seja, administrativo, legal, financeiro ou probatório. A gestão da informação arquivística encontra-se, neste momento, relacionada diretamente ao processo político decisório da organização que a produziu; Arquivo Intermediário: sua conservação se justifica pelo valor

A partir da década de 1980 o objeto do foco muda do documento para a informação.²⁷ Marchand e Horton registram, no quadro a seguir, como evoluiu a função, primeiro exercida, até a década de 1950, como gerenciamento de fluxos e estoques de documentos – *Paperwork Management* – para o gerenciamento de fluxos e estoques de informação.

[...] a função de gerenciar informação caminhou do foco no controle físico de documento e no suporte a tecnologias eletrônicas para tratar a informação em si (*information itself*) como um dos recursos-chave das empresas, assim como podem ser gerenciados recursos humanos, materiais e capital. (MARCHAND E HORTON, 1986, p. 122, tradução da autora).

secundário, ou seja, de testemunho ou informação geral com uma inserção residual no processo decisório da organização; Arquivo Permanente: sua guarda permanente se justifica para uso de pesquisa, como fator de testemunho das ações do Estado e garantia de direitos dos cidadãos. (JARDIM, 1998, p. 17).

²⁷ A transição do estágio da gestão de documento para a gestão da informação está aqui associada às mudanças tecnológicas que introduzem as mídias digitais e eletrônicas e não aos processos de documentação da organização, entendidos como toda base de conhecimento materialmente fixada. Assim, mais precisamente, representa a transição de uma organização “móvel” a papéis para uma “móvel” a sistemas computadorizados, já que existem documentos em papel e documentos eletrônicos. Essa é uma nomeação mais afeita ao campo gerencial. Mas, como mostra Bearman (1992, p. 181), existe de fato uma ruptura entre o “ambiente da gestão de documentos” e o “ambiente da gestão de documentos eletrônicos”, com vários, novos e inéditos desafios, que justificam essa maneira de reconstituir a evolução do que se passa nesse campo.

TABELA 4 - GESTÃO ESTRATÉGICA DA INFORMAÇÃO: UMA GRADE ANALÍTICA
CINCO PASSOS NO DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO ESTRATÉGICA

ESTÁGIO	GESTÃO DE DOCUMENTOS	CPD	MIS	IRM	GERÊNCIA DE CONHECIMENTO
FOCO PRIMÁRIO	- papéis	- automação de procedimentos operacionais	- apoio gerencial, automação de escritório	- apoio à decisão estratégica - monitoramento do ambiente externo	- gestão da performance global
TECNOLOGIA	- máquina de escrever e calcular	- computadores de grande porte - xerox e PABX's	- micro computadores - grande porte - tecnologia de Bds	- redes locais e longa distância; - fac-símile / CD-ROM - interligação entre tecnologias de voz, imagem e dados	- redes VANS e redes mundiais
NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO	- manuseio / circulação de papel	- digitação - processamento em lotes	- gerência de sistemas de informação - padronização de tecnologia	- administração de redes - qualidade do conteúdo da informação	- inteligência artificial e sistemas especialistas
STATUS ORGANIZACIONAL	- baixo (funções de suporte em serviços gerais)	- baixo (demais funções em serviços gerais)	- alto (diretoria de informática)	- alto <i>staff</i> : <i>Chief of Information Office</i> (CIO)	- alto <i>staff</i> (<i>top management strategic function</i>)
MÉTODOS	- O & M - linha de montagem Taylorista	- processamento centralizado em CPSs	- sistemas corporativos centralizados - sistemas pessoais dispersos	- sistemas descentralizados e distribuídos	- gerenciamento de recursos humanos

Fonte: Idem.

CPD – Centro de Processamento de Dados

MIS – *Management Information System* (Gestão de Sistemas de Informação)

IRM – *Information Resources Management* (Gestão de Recursos de Informação)

É também na década de 1980, cerca de trinta anos após a informação ter-se tornado objeto de atenção científica, que começa a surgir na literatura o tema da gestão ou gerenciamento da informação, com esta nomeação. Lytle (1986, p. 310) afirma em uma resenha sobre o assunto: “[...] em 1985 se pode declarar que ‘informação é um recurso valioso’ sem chamar muita atenção. Em 1980 essa seria uma afirmação considerada estranha.”

Davenport (1997, p. 9) – um dos autores que veio a ganhar mais destaque no campo da Gestão da Informação – relata que foi em 1986, após escutar uma sugestão para que uma empresa tivesse como assinatura de marketing “consultoria em administração da informação”, que, pela primeira vez, especulou “sobre a possibilidade de gerenciar informação em vez de tecnologia.”

O termo *Information Resources Management* (IRM), segundo Donohue (1985), começou a ser usado no final da década de 1970, referindo-se ao trabalho executado por bibliotecários, arquivistas e analistas de sistemas. A primeira resenha da *Annual Review of Information Science and Technology* (ARIST), publicação da *American Society for Information Science* (ASIS), que cobriu a literatura, teórica e prática, sobre o IRM, é publicada em 1981. Tratando-se do período de 1979 a 1981, ela traz cerca de duzentos títulos. A resenha seguinte, relativa a 1981 até 1986, traz cerca de 150 títulos.

Levitan (1982. p. 227), responsável pela primeira resenha²⁸, registra que:

A década de 80 está revelando problemas que refletem a convergência entre profissionais da ciência da informação, das tecnologias da informação e de gestão na busca de respostas à ampla necessidade de gerenciar informação como um recurso. Em particular, a adoção de conceitos e produtos para automação de escritório faz crescer exponencialmente a necessidade de uma consistente gestão da informação.

O crescimento industrial vinha já há muito tempo empurrando o trabalho com informação para o primeiro plano. Reina (1990), ao analisar estatísticas sobre a força de trabalho norte-americana, mostra que, mesmo antes da Segunda Guerra, os *white colors* (trabalhadores de escritório) haviam superado em número os *blue colors* (trabalhadores de fábrica), concluindo que:

A ciência e os computadores do pós-guerra certamente afetaram o desenvolvimento do trabalho com informação e influenciaram a direção da sociedade da informação, mas não podem ser considerados causa primária. Antes da emergência da primeira e da difusão do segundo o trabalho informacional já dominava.

O estudo da *Organisation de Coopération e de Développement Économiques* (OCDE) (1986, p. 8), sobre atividades e força de trabalho informacional em vários países, constatou:

[...] tendência progressiva de aumento das profissões essencialmente ligadas à produção e ao tratamento da informação propriamente dita. Os dados

²⁸ O foco editorial da revista, segundo o autor, até esse momento esteve voltado para serviços, sistemas e alguns aspectos de planejamento de informação.

mostram que a participação dessa categoria cresceu, em média, 2,3% a cada cinco anos no pós-guerra [...] Pode-se supor que o crescimento de produtividade das atividades informacionais, provocado pela introdução de novas tecnologias, até o momento, coincide com um aumento ainda maior da demanda pelos produtos/serviços gerados por estas atividades.

Dentre as quatro categorias nas quais a OCDE distribui a mão-de-obra informacional, abaixo indicadas, o grupo de profissionais ligados ao tratamento de informação – responsáveis pelo tratamento rotineiro, de baixa abstração, e os responsáveis pelo trabalho de alto nível da informação dentro das organizações – chegava a representar 23% da população ativa dos países pesquisados. Eis as categorias:

1. criadores de informação, no sentido de criadores de conhecimento, como cientistas e pesquisadores;
2. tratamento de informação, incluindo diretores, gerentes, supervisores e pessoal administrativo;
3. propagação de informação, como educadores e profissionais de comunicação;
4. infra-estrutura de informação, incluindo operadores de tecnologias.

QUADRO 6 - COMPOSIÇÃO DA MÃO-DE-OBRA INFORMACIONAL
EM PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO ATIVA

ATIVIDADE DE INFORMAÇÃO	Austrália		França		Alemanha		Inglaterra		EUA		Japão		
	Ano	1971	1981	1954	1975	1950	1980	1951	1981	1950	1980	1960	1975
Criação		5,2	6,4	3,6	6,4	3,1	6,5	3,9	8,8	5,0	9,7	2,1	4,5
Tratamento		26,7	27,1	13,4	19,7	11,2	19,6	18,3	24,1	21,2	28,6	12,3	20,6
Propagação		3,4	4,7	1,9	3,9	1,1	2,8	2,0	4,3	2,3	4,4	1,9	2,4
Infra-estrutura		4,1	3,3	1,4	2,1	2,9	4,6	2,5	3,6	2,2	3,1	1,6	2,1
Total		39,4	41,5	20,3	32,1	18,3	33,5	26,7	41,0	30,7	45,8	17,9	29,6

Fonte: OCDE, 1986.

O peso das atividades técnicas, administrativas e burocráticas foi amplamente documentado, estimando-se, por exemplo, que 80% do tempo dos gerentes era gasto em 150-300 transações diárias de informação, e que os custos dos escritórios, em grandes empresas, chegavam a 40 ou 50% dos custos totais. Além disso, enquanto o trabalhador de fábrica médio nos EUA era mantido por um investimento de cerca de US\$25.000,00 em tecnologia,

ao trabalhador de escritório correspondia um investimento médio de US\$500,00 a US\$1.000,00 de velhas máquinas de escrever e somar. (TOFFLER, 1980).

A questão da produtividade do trabalho com informação constituía, a estas alturas, grande problema tanto para o setor privado quanto para o setor público.

4.3. O PIONEIRISMO DO SETOR PÚBLICO NA GESTÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO

O autor da primeira resenha da ARIST (1979-1981) sobre o IRM, Levitan registrava: “análises do ponto de vista corporativo são ainda pouco freqüentes, concentrando a pesquisa na atuação governamental”. Já na segunda resenha (1981-1986), a tríade informação-organização-*business* é extensamente abordada por Lytle (1986) e são citados vários autores do mundo gerencial e empresarial, tais como Marchand, Horton, Drucker, Porter e Power, dentre outros.

O Governo Federal norte-americano desempenhou um papel marcante neste processo: foi pioneiro, segundo registra Gordilho (1988, p. 8):

O Governo Federal americano foi precursor no reconhecimento da necessidade de administração integrada de seus recursos de informação, antecipando-se aos primeiros ensaios na área privada, com a adoção da ARI (Administração dos Recursos de Informação) na administração pública.

Os problemas fiscais e os elevados custos de informação levaram o Congresso norte-americano a criar, em 1980, uma comissão para investigar e compatibilizar “regulamentos, políticas, estatutos, procedimentos e práticas do Governo Federal relacionados com a coleta, o processamento, a disseminação e o gerenciamento e controle das atividades de informação.” (HORTON & MARCHAND, 1982, p. 4).

O resultado desses estudos levou à criação da lei conhecida como *Paperwork Reduction Act* (PRA, 1980), com objetivos de:

- Reduzir a carga de informações coletadas do público e do setor privado, desenvolvendo e Implementando políticas e práticas consistentes;

- Aumentar a disponibilidade e a precisão dos dados e informações;
- Expandir e fortalecer as atividades de gestão federal de informações;
- Unificar a gestão da informação dentro do Governo Federal;
- Reduzir a carga de exigências burocráticas de informação (*paperwork burden*) sobre cidadãos, negócios e governos locais e estaduais. (HORTON E MARCHAND, 1982).

Donohue (1985, p. 72, grifo da autora) considera que:

[...] mais precisamente esta lei deveria ser chamada de *Information Resources Management Act*. Por mais relevante que tenha sido a redução da burocracia alcançada, o resultado mais importante foi a organização dos recursos de informação dentro do governo e, exemplarmente, para setor privado.

De fato, a rápida convergência entre gestão da informação e administração pública levou Marchand e Horton (1982) a editarem, já em 1982, nos EUA, o compêndio *Information Management in Public Administration*, demonstrando elevado grau de reflexão sobre diversos aspectos da gestão da informação na área pública, com cerca de quarenta trabalhos distribuídos nas seguintes seções:

1. O que é gestão da informação?
2. Gerenciando o processo de informação;
3. Gerenciando os recursos de informação;
4. Planejando, orçando e contabilizando os recursos de informação;
5. Gestão da Informação: formulação política, análise e avaliação;
6. Gestão da Informação: implicações nas mudanças organizacionais;
7. Gestão da informação: o impacto sobre os cidadãos;
8. Gestão da informação e do conhecimento.

Os autores justificavam assim o trabalho:

A complexidade e a incerteza que surgem das estruturas e [dos] processos econômicos, políticos e sociais requerem o que Marx Weber chamou de “rotinização” da geração e uso do conhecimento [...] e a necessidade de

entender e lidar com a complexidade social no desenvolvimento, [na] gestão e avaliação das políticas públicas trouxe uma crescente atenção no papel vital da informação nos negócios públicos. (Ibidem, p. 1-2, tradução da autora).

Em 1985, a noção de que informação *itself* é gerenciável ganha peso ao ser institucionalizada em lei do governo dos EUA (CIRCULAR A-130, 1985, tradução da autora), através do conceito de Information Resources Management, como sendo: “planejamento, orçamento, organização, coordenação, treinamento e controle associados à informação em si (*Information itself*) e recursos associados, como pessoal, financeiros, equipamentos e tecnologia”.²⁹

Esta lei também criou um órgão dirigente da função, o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), ligado à Presidência da República, com funções rebatidas em cada uma das agências federais, sob coordenação de um *Chief of Information Office*³⁰ (CIO) local, com responsabilidade de planejar

[...] cada estágio do ciclo de vida da informação, o efeito de decisões e ações sobre os outros estágios do ciclo, particularmente àqueles relativos à disseminação [...] O termo “ciclo de vida da informação” representa os estágios através dos quais a informação passa, tipicamente caracterizados como criação ou coleção, processamento, arquivamento, disseminação e distribuição e uso da informação. (Idem, 1997, p. 18, tradução da autora).

Dentre as diretrizes gerenciais destacam-se: minimizar o custo e maximizar o uso da informação governamental - isto é, o benefício público e privado derivado da informação governamental deverá exceder o custo privado e público de sua produção -, reconhecendo que o benefício pode nem sempre ser quantificável; e a criação do *Federal Information Locators System* (FILS), onde as agências federais eram obrigadas, desde 1982, a informar os acervos/bases de dados sob sua responsabilidade e a consultar para saber se os dados de que necessitavam no desempenho de sua missão já eram coletados por outras agências. Em 1990,

²⁹ O texto oficial diz: planning, budgeting, organizing, directing, training and control associated with government information. It is concerned with information assets, or the content of information, as well as with information resources, or the equipment, funds, and technology. (OMB, A-130, 1985, p. 3).

³⁰ Sob coordenação do CIO, estão sub funções, como a Gestão de Arquivos (*Records Management*), a Gestão da Disseminação (*Information Dissemination Management*) e a Gestão das Tecnologias de Informação (*Information Technology Management*). (Idem, 1996).

através da lei 8028/90 (regulamentada pelo Decreto 1084/1994), o Governo Federal Brasileiro adaptava e incorporava o modelo norte-americano, criando em todos os Ministérios as Coordenações de Modernização e Informática (CMI) e o Sistema de Informação do Setor Público (SISP), coordenado pela Subsecretaria de Controle de Informática do Setor Público (SINFOR), órgão da Secretaria de Administração Federal, que tinha como missão³¹:

[...] desenvolver políticas, diretrizes e normas [...] aplicá-las de forma sistêmica integrada e participativa na administração dos recursos de informação e informática da Administração Pública Federal, visando a atender às demandas do Governo e da Sociedade, contribuir para o desenvolvimento do setor de produção e disseminação da informação na economia nacional e estimular o avanço tecnológico. (JARDIM, 1998, p. 172).

A revisão da literatura sobre os programas governamentais de gestão da informação norte-americanos, feita para esta pesquisa, confirma a idéia apresentada na Introdução, quanto às motivações políticas para que se organizem ações no campo da gestão da informação, conforme abaixo sintetizado (HERNON, 1993; MALIN, 1998):

A democracia e o direito público de acesso à informação governamental, tal como fixados na Constituição norte-americana e no *Freedom of Information Act* (US CONGRESS, 1966), justificam a obrigatoriedade de cada agência estruturar e disseminar informações sobre missão, ações e serviços, além de obrigar o cadastramento de suas bases de dados num catálogo geral de informações governamentais – *Government Information Locators System* (GILS) – disseminado publicamente desde 1982.

O princípio do direito à privacidade gera talvez a mais importante fieira de projetos que serviram para organizar a área. A busca do equilíbrio entre os direitos à privacidade e as necessidades governamentais de dispor de informações personalizadas num cenário de crescente uso das tecnologias da informação acarretou a obrigatoriedade³² de atualização e divulgação de um rigoroso inventário dos sistemas automatizados e não-automatizados que contenham dados individuais; de responder à demanda do cidadão sobre quais informações a

³¹ Como mostra Jardim (1998), essa iniciativa incluía atribuições conflitantes, com outras estruturas de gerenciamento da informação já existentes, como no caso do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

³² U.S. CONGRESS. 93rd Congress, 2nd session, 5 U.S.C. 552a, 1974.

respeito dele detém, como estão sendo usadas e de garantir o direito à fidedignidade e integridade da informação, com dever de retificação no caso de erros³³.

Os objetivos da desburocratização, desregulamentação e de corte dos custos públicos geraram a idéia da reforma administrativa conduzida pelo critério da informação³⁴: foram revistos inúmeros micro-ambientes de trabalho da área pública, colocando-se questões como: quais informações são sistematicamente produzidas?; é missão da agência produzir estas informações?; esta atividade duplica a atividade de algum outro órgão?; a informação é duplamente coletada?; qual o custo de sua produção e sua manutenção? Como resultado, soube-se, por exemplo, que os gastos com informação variavam entre cinquenta e cem bilhões de dólares por ano e que 25% dos dados coletados eram redundantes, formando-se a partir daí “condomínios” de órgãos usuários da mesma informação (BURK, 1984; MALIN, 1998; GORDILHO, 1998).

Segundo Trauth (1989, p. 258), o termo “gestão da informação” (*information management*) historicamente estava associado à “gestão de documentos”. Quando se falava em uma coisa pensava-se na outra. Posteriormente, quando a função foi cada vez mais envolvida por funções tecnológicas, houve “uma aproximação holística da gestão da informação. Esta aproximação tornou o IRM equivalente à gestão da informação.” Ou, como afirma Brussard (1988, p. 87):

[...] o termo IRM ou simplesmente “gestão da informação” (*information management*), que freqüentemente são usados no mesmo sentido, não são ambíguos. No momento há pouca razão para distingui-los do que pode ser chamado de “sistema ou serviço de informação”. A adição da palavra “recurso” parece não ter outra função do que chamar atenção para o fato de que informação é tudo o mais que é necessário para provê-la, como pessoas, dinheiro e materiais.

A proposta e a prática da gestão da informação, ou dos recursos de informação, surgiram e envolveram diferentes disciplinas gerenciais:

³³ A Constituição Brasileira de 1988 incorporou esse princípio no “*habeas data*”.

³⁴ 44 U.S.C. Chapter 35 Paperwork Reduction Act (PRA) of 1980, as amended by the Paperwork Reduction Act of 1995.

- Gestão de bases de dados (*database management*), com a perspectiva de estabelecer padrões para suportar uma visão global e integrada da informatização da organização;
- Gestão de documentos, com origem na Ciência da Informação, na Biblioteconomia e na Arquivística e outras disciplinas comprometidas com o arquivamento, a recuperação e o uso de documentos na organização;
- A gestão de sistemas e processamentos de dados (GORDILHO, 1991).

Como as atividades de cada uma dessas disciplinas eram independentes, houve uma grande variação na definição do termo, mas como todas tinham foco verticalizado ou setorializado em cima das atividades-fim de informação, contribuíram para a consolidação do campo informacional. O IRM, como eixo central, permitiu uma visão integrada do caminho para a informatização.

Em 1984, o *Office of the Auditor General of Canada* propunha que o campo fosse objeto de auditoria.

A gestão do tratamento e das funções da informação no Governo Federal representa, anualmente, algo como vários bilhões de dólares [...] O uso do IRM como critério de auditoria pode apontar excessos e custos desnecessários e incorretos [...] O *Office of the Auditor General* deve providenciar uma série de ações para examinar a gestão dos recursos de informação no Governo Federal. (BURK, 1984, p. 1).

Após um vigoroso movimento que deixou extensa literatura, o movimento do IRM se esvaziou, e os fenômenos parecem ter tomado um rumo que exigia outro tipo de resposta. Para alguns autores tornara-se mais um conceito e uma filosofia do que uma disciplina ou profissão, sendo mais admirável na teoria do que na prática. (DAVENPORT, 1997; DONOUHUE, 1985; LYTLE, 1988).

Seus defensores fizeram suposições racionais e sistematizadas sobre como as organizações funcionavam e sobre como a informação poderia fluir com facilidade em meio a elas. [...] Os objetivos ambiciosos do movimento foram de encontro à *realpolitik* das agências e dos departamentos governamentais, muitos dos quais jamais desejaram que a informação fluísse livremente para gerentes rivais. Muitos executivos perceberam, talvez com exatidão, que o IRM era uma manobra visando [ao] benefício próprio, urdida por gerentes

informativos que teriam que se transformar em “czares” da informação para que o movimento funcionasse. (DAVENPORT, 1997, p. 32).

Para outros, como Brussard (1988, p. 86), o esvaziamento do movimento decorre de uma proposta idealizada, ambiciosa e centralizadora de poder. Colocando a pergunta “o que é o setor público?” para efeito de gestão da informação governamental, antecipou as questões sobre fronteiras institucionais que a governança viria a colocar.

O setor público compreende mais do que o corpo governamental [*governing bodies* no sentido estrito]. A maior parte do setor público, cerca de 90% em termos de *staff*, investimentos e gastos, consiste em prestadores de serviços, empresas e outras organizações que providenciam e mantêm produtos e serviços [...] Levando em conta que a maior parte do orçamento público é relativa a “transferências de renda”, considera que só o custo das unidades administrativas diretamente responsáveis por isto – como as unidades captadoras fiscais e as distribuidoras, da área de seguro social – deveriam ser lançadas na conta do IRM do setor público. Mas, bastando fazer isso, os gastos públicos com IRM, nos países muito desenvolvidos, passam de um patamar de 20% para 40% do total do mercado de tecnologia da informação. (Ibidem, p. 86, tradução da autora).

Uma das críticas comum entre os autores da área é que o IRM voltou-se para a gestão da tecnologia, deixando de lado a gestão da informação, *itself* (HERNON, 1993; OWEN, 1987; DONOHUE, 1985; LYTLE, 1986; BURK, 1984).

[...] a GRI [Gestão dos Recursos de Informação, tradução da sigla IRM] foi idealizada para tratar informação como recurso, mas na prática seu foco recai principalmente na administração da tecnologia informacional. Os objetivos mais amplos do movimento estão distantes. Na prática a “estratégia GRI” destes profissionais acaba por recair na administração da tecnologia. O objetivo de gerenciar a informação raramente é ressuscitado. (DAVENPORT, 1998, p. 33).

4.4. O TRANSBORDAMENTO DA QUESTÃO DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO

O formato de solução proposto pelo modelo do IRM era a reprodução de um modelo institucionalizado que estava em declínio. Era como se uma única e gigantesca unidade administrativa ou setor econômico pudesse resolver o problema de informação do setor público. Este modelo não pode responder às necessidades de constituição de uma sociedade, um mercado e um Estado que devem atuar em rede produzindo, distribuindo, consultando e decidindo em cima de informação.

Não se tratava mais de chamar atenção só para um aspecto setorial, mas de conformar toda a sociedade para funcionar dessa maneira. Não se tratava mais da constituição de um setor quaternário abrigando uma Economia da Informação (como clamou Porat), mas de formação da uma Sociedade da Informação. Nem da constituição de uma área governamental responsável pela gestão da informação, mas de difundir e estabelecer um padrão de trabalho adequado aos procedimentos informacionais. O processo que ocorre em relação à gestão da informação é análogo ao descrito por Pruzak em relação à gestão do conhecimento:

Embora os especialistas sejam fundamentais para o sucesso da gestão do conhecimento, ainda mais importantes são as atividades e atitudes daqueles que são pagos para desempenhar outras tarefas que não a de gerir o conhecimento. Gerentes de planejamento, analistas de negócios, engenheiros, pessoal de suporte administrativo são os mais importantes gerentes do conhecimento. Todos eles precisam criar, compartilhar, pesquisar e usar o conhecimento em sua rotina diária. Neste sentido, a gestão do conhecimento deve ser parte do trabalho de cada um. (PRUSAK, 1998, p. 130).

A Sociedade da Informação exige que todo o trabalho social seja re-escrito com base na produção–organização–uso da informação. González de Gómez chama a atenção para este fenômeno de um ponto de vista mais geral. Compara duas tendências que, desde o final da década de 1970 e início da década de 1980, correm paralelamente. Uma, representada aqui pela visão de Porat, que

[...] considerava como traço principal da mudança em andamento a emergência de atividades econômicas que tinham como função principal a produção, o processamento ou a distribuição da informação. Tratava-se do

estabelecimento de um novo setor econômico [o quarto setor], relativamente autônomo e suficientemente significativo para afetar e dinamizar a economia como um todo. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2000, p. 3).

Outra, representada pelo presidente da Associação das Indústrias de Informação, Zurkowski (1984), que usa o conceito de info-estrutura.

[...] uma composição dos termos ‘informação’ e ‘infra-estrutura’ para designar a miríade de elementos necessários para sustentar a sofisticada capacidade de manipular informação que caracteriza a economia dos EUA. [...] A evolução da primeira tendência, porém, pareceria ter interceptado o desenvolvimento da segunda: fenômenos, processos, atividades de informação passaram a ser reconhecidos como um plano constitutivo de todas as atividades e manifestações econômicas, sociais e culturais, de um modo como nunca antes o tinham sido. (Idem, grifo da autora).

O mesmo paralelismo pode ser traçado no campo da gestão: do foco dos recursos e atividades de informação para o foco dos recursos de informação nas atividades. Não que os investimentos nos recursos e nas atividades de informação tenham perdido importância e seu gerenciamento tenha se tornado menos complexo. O crescimento do mercado de tecnologia (*hardware, software* e redes) é um indicador disso.

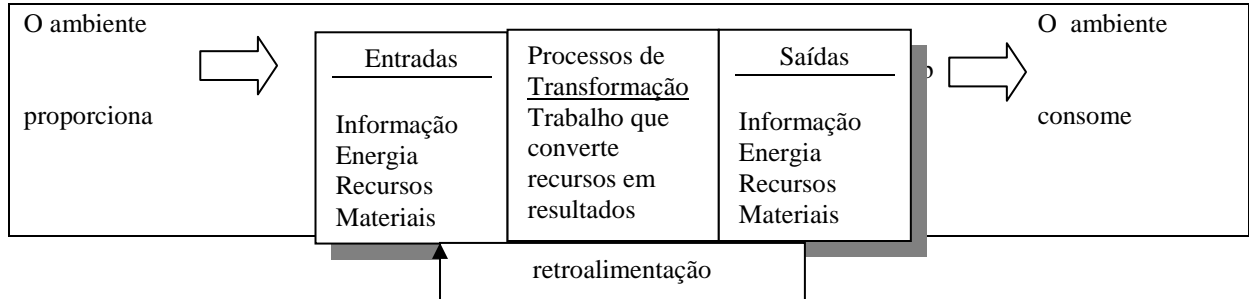
Mas foi necessário encontrar caminhos que representassem as organizações não do ponto de vista comportamental ou do ponto de vista estrutural, mas do ponto de vista informacional.

A aplicação da teoria de sistemas às organizações foi uma possibilidade de fazer isso. Tendo origem em uma visão simples de sistema fechado, evoluiu para uma visão mais complexa, de sistemas abertos em permanente intercâmbio com outros. As organizações podem então ser representadas por entradas, saídas, processamento e retroalimentação de informações (FIGURA 1). Desta maneira facilita-se uma modelagem da realidade, visando à automação de parte das ações informacionais por sistemas, o que veio responder à necessidade de aumento de produtividade do trabalho com informação, conforme foi visto no capítulo anterior.

O reconhecimento de um ambiente de informações também decorre da visão sistêmica, mas avança no sentido da visão ecológica. Em comparação a um sistema fechado, o sistema

agora tem que ser sensível e dinâmico para se adaptar a um ambiente que muda continuamente.

FIGURA 1 – SISTEMA DE INFORMAÇÃO (COM BASE EM ILUSTRAÇÃO DE CHIAVENATO)



Outras maneiras de “passar a limpo” o trabalho do ponto de vista informacional derivam das óticas de processo, como a Reengenharia de Processos e os diversos movimentos da Qualidade (MCGEE & PRUZAK, 1994). É interessante notar que dentre as soluções emergentes muitas tratam de questões que são do campo da gestão da informação, porém não mais se chamando o objeto de Gestão da Informação, o que estreitaria as possibilidades de aplicação: Reengenharia de Processos, Melhoria Contínua, Qualidade Total, Gestão do Conhecimento, Organizações que Aprendem, Capital Intelectual ou o *e-business* e o *e-governo*. Estas são todas as soluções que propõem padrões de execução e gestão informacional, apesar das diferentes nomeações.

Davenport (1994), por exemplo, que “lastima o fato de o movimento do IRM estar inativo”, parece não se ter dado conta de que talvez tenha sido um dos primeiros responsáveis por esta paralisação ao iniciar o movimento da “Reengenharia dos Processos”. Ao propor uma visão de processo em contraposição a uma visão estrutural – com um estrondoso sucesso editorial e no mundo dos negócios –, valoriza a visão da organização sob a ótica da informação, e de sua remodelagem através das novas tecnologias de informação.

Processo é um conjunto de atividades estruturadas que resultam num produto específico para um determinado cliente ou mercado. Portanto, é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo e um fim, com *inputs* e *outputs* claramente definidos. É uma visão dinâmica da forma pela qual a organização produz valor. (DAVENPORT, 1994, p.6).

Representa uma ênfase na maneira como o trabalho é feito, em contraste com uma ênfase relacionada aos resultados ou à estrutura, que reflete acordos transitórios de poder. Esta visão apresenta duas vantagens:

- Reflete a dinâmica do trabalho, destacando os fluxos e as interfaces internas e externas entre unidades funcionais. Os processos raramente seguem as fronteiras institucionalmente definidas e o esquema de autoridade estabelecido;
- Este caminho pode ser seguido através da costura da informação, como se o andamento da agregação de valor fosse filmado, através do entra-e-sai em diversas unidades, inclusive os caminhos fora da organização, até que o resultado final seja obtido;

O ciclo de vida da informação, por exemplo, é uma visão de um processo típico de informação.

FIGURA 2 - PROCESSO DE INFORMAÇÃO (ADAPTADO DE IBIDEM, P. 98).

1	2	3	4	5	6
Identificação de necessidades e exigências de informação	Coleta, aquisição da informação	Categorização e armazenamento da informação	Cruzamentos e formatação da informação	Disseminação e distribuição das informações	Uso, análise e julgamento da informação

Porém, mais do que propor um lema ou mudar a ótica da tecnologia para a informação, os movimentos que adotam a ótica de processo³⁵ propõem uma metodologia para analisar a informação nos processos de trabalho:

[...] dada a importância da informação para os processos e a importância dos processos de informação para uma empresa, como devemos começar a gerenciar informações no contexto de um processo? Os atuais métodos de gerenciamento das informações eram inadequados até mesmo no velho mundo das exigências desestruturadas de informação. (Ibidem, p. 100).

A velocidade e a intensidade da introdução das novas tecnologias da informação e de comunicação gerou, na visão de Chiavenato (2000, p. 655), mudanças muito além do que se esperava, e pegou a maior parte das organizações despreparadas para a nova realidade.

A chegada da era da informação trouxe um novo contexto e uma avalanche de problemas para as organizações. [...] A velocidade e a intensidade das mudanças foi muito além do que se esperava e pegou a maior parte das organizações totalmente despreparadas para a nova realidade [...] modificou o trabalho dentro das organizações e, principalmente, fora delas.

No decorrer desse processo o Estado perdeu a vanguarda nas questões da gestão informacional. Com a ascensão do neoliberalismo e com o deslocamento discursivo do campo estratégico do Estado para o campo dos negócios e da economia, os novos movimentos surgidos no campo da administração informacional despontam na área privada migrando posteriormente para a área pública. O gerencialismo é um desses exemplos, propondo, como visto no capítulo 1, adaptar procedimentos desenvolvidos pela gestão privada para a gestão pública.

Na opinião da autora, existem fatores positivos, no campo gerencial, a serem aproveitados dessa migração. Por exemplo, as ferramentas desenvolvidas para o ambiente de informações de negócios poderão também ajudar a revelar e retratar situações vigentes no âmbito do Estado, ainda que a busca das soluções para os problemas e desafios, neste caso, ocorra hegemonicamente no campo da lógica política. Sobretudo, para efeito desta pesquisa, as metodologias que permitem reconstituir a situação informacional, revelando as entradas e saídas de informação, os estoques gerados, a ginástica para responder as demandas a partir da situação existente, e explicitar um desalinhamento entre a base de informações e os modernos projetos de gestão pública.

³⁵ “A reflexão sobre processo começou com o movimento de qualidade, com Edward Deming e Joseph Duram.” (Ibidem, p. 364).

5- ESCOLHAS E PROCEDIMENTOS DE RECONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE INFORMACIONAL

5.1. CONTEXTO E LOCALIZAÇÃO DA RECONSTRUÇÃO DO AMBIENTE

Segundo a experiência da autora³⁶ um dos espaços onde a articulação “ambiente informacional” e “gestão pública” apresenta grande riqueza de situações que ajudam a ilustrar essa pesquisa é o da gestão urbana na cidade do Rio de Janeiro, município com 1.400km², onde, em 2000, moravam cerca de seis milhões de pessoas e movimentavam-se negócios da ordem de 53 bilhões de reais anuais. (SMU, nov/1999).

Dentro da gestão urbana na cidade do Rio de Janeiro, o foco principal da pesquisa esteve voltado para reconstituir o ambiente em que se processam, especificamente, duas funções exclusivas de Estado³⁷.

- uma, a função que aqui chamaremos de **Normatizar**, definidora de políticas públicas através de leis, decretos e normas sobre o uso e a ocupação do solo na cidade;
- a outra, a função que aqui chamaremos de **Licenciar**, visando a garantir que as alterações no uso e na ocupação do solo se processem de acordo com as normas³⁸.

³⁶ Como analista de informações do SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados, empresa do Governo Federal que compõem a Administração Pública do Ministério da Fazenda - durante 12 anos, a autora projetou e gerenciou produtos para o primeiro serviço público on-line brasileiro, o ARUANDA; mapeou os fluxos e estoques de informação dos programas sociais do Governo Federal, propondo a constituição de um Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT). Como Coordenadora de Informação da Subsecretaria de Informática do Setor Público Federal, núcleo inicial da atual Rede Governo, foi co-responsável por traçar a política pública de informação da administração federal e pela constituição do seu Sistema de Planejamento (SISP). Como consultora independente, projetou, desenvolveu e implantou a Ouvidoria do INSS; realizou, no INMETRO, o Censo de Informações Científicas e Tecnológicas e o Planejamento de Negócios da Informação, assim como a formulação do Plano Estratégico de Modernização Tecnológica e da Gestão da Informação Urbanística da Prefeitura do Rio de Janeiro, dentre outros, na área governamental.

³⁷ Pressupondo, portanto, o uso do poder estatal. Segundo as categorias do Plano Diretor da Reforma do Estado, uma das funções, a de Normatização, pertence ao Núcleo Estratégico, enquanto a de Licenciamento se classifica como Atividade Exclusiva de Estado – vide Capítulo 2 dessa tese.

³⁸ Para completar o ciclo da gestão pública, vista sob a ótica de um modelo genérico sistêmico que pressupõe *feedback*, dever-se-ia abarcar a função de Fiscalizar. Vão ser assinalados alguns indicadores da situação da fiscalização, mas as duas primeiras funções, também analisadas como sistema (ou subsistemas da gestão urbana), bastam para colocar em relevo a argumentação dessa tese.

O uso do solo, em grandes categorias, pode ser residencial, comercial, industrial, agrícola ou de serviços: são definidos recortes de regiões, ou zonas, onde são ou não permitidos, de acordo com a adequação ou predominância em cada região, usos específicos (12 tipos de usos) aos quais estão ainda vinculados leques de atividades econômicas. Já a ocupação do solo é estabelecida através de índices (relação entre o solo e seu aproveitamento) e parâmetros que definem, entre outros, dimensões de lotes e edifícios e número de habitações por edificação.³⁹ (RIO DE JANEIRO, 1993, p. 47).

A avaliação – realizada em 1999 e revalidada em 2002 – teve como eixo a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Órgão de primeiro escalão da Administração Municipal, então com 443 funcionários, que “auto financiava-se, com recursos originados das licenças e das multas, gerando cerca de 1% da receita do tesouro municipal”, segundo uma das profissionais entrevistadas da Secretaria. Sua missão era: “planejar e coordenar as atividades relativas ao desenvolvimento físico-territorial da Cidade e o licenciamento de obras particulares de edificações e de parcelamento da terra.” (SMU, 1999/2000).

No Rio de Janeiro, a política urbana é regida por um Plano Diretor que integra o processo contínuo de planejamento da cidade, cabendo ao planejamento urbano “ordenar o crescimento da Cidade, estabelecendo as prioridades de investimentos e as diretrizes de uso e ocupação do solo, bem como os instrumentos que serão aplicados no controle do desenvolvimento urbano”. (RIO DE JANEIRO, 1993, p. 16)

Por ser o centro coordenador do planejamento urbano em uma cidade do porte do Rio de Janeiro, a SMU possui muitas interfaces fora e dentro da própria prefeitura. Os dois diagramas a seguir, construídos a partir de informações levantadas durante as entrevistas,

³⁹ A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) classifica 12 tipos de usos, aos quais, através de legislação específica, são vinculadas atividades econômicas. Uso Residencial I – uma ou duas unidades por lote; Uso Residencial II – mais de duas unidades habitacionais por lote; Uso Comercial I – comércio varejista, diversificado, de atendimento cotidiano ou vicinal; Uso Comercial II – comércio atacadista ou varejista que exija planejamento específico para sua implantação; Usos de Serviços I – serviços de atendimento cotidiano ou vicinal; usos de Serviços II – serviços de atendimento esporádico à população em geral; Usos de Serviços III – serviços que exijam planejamento específico para sua implantação; Uso Industrial I – atividade cujo processo produtivo seja compatível com os demais usos urbanos; Uso Industrial II – atividade cujo processo produtivo seja compatível com os demais usos urbanos, desde que submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes; Uso Industrial III – atividade cujo processo produtivo seja compatível com os demais usos urbanos, ainda que submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes; Uso Agrícola – atividade destinada ao cultivo de terra e à criação animal, desde que atendam as condições sanitárias e ambientais da legislação vigente.

A ocupação do solo é controlada através de índices e parâmetros para o: 1) parcelamento da terra; 2) as edificações; 3) os logradouros. Para o parcelamento do solo são definidos parâmetros como dimensão, número de edificações, unidades habitáveis no terreno etc. Para as edificações são determinados parâmetros como afastamento entre prédios, gabarito, área total edificável, taxa de ocupação, iluminação, ventilação, número de vagas etc. E, finalmente, para os logradouros públicos são estabelecidas dimensões, destinação, especificação de uso, alinhamento (fronteira entre o espaço particular, que pode ser privado ou público, e os logradouros).

indicam as mais importantes unidades administrativas com as quais a SMU mantém permanente troca de fluxos de informação, além de identificar os fluxos.

Como será visto, a inexistência de uma base informacional integrada no plano corporativo municipal faz com que a tramitação de um processo – de norma ou de licenciamento – implique em muitas “entradas” e “saídas” em diferentes órgãos, o que fica fisicamente a cargo do cidadão, dos funcionários e clientes. A ausência de uma instância institucional de articulação informacional na Prefeitura alimenta um padrão de gestão pública antagônico a um modelo de governo/governança eletrônica, com base em idas e vindas físicas aos organismos requisitados.

DIAGRAMA 3 – SMU: FLUXOS DE SAÍDA DE INFORMAÇÕES

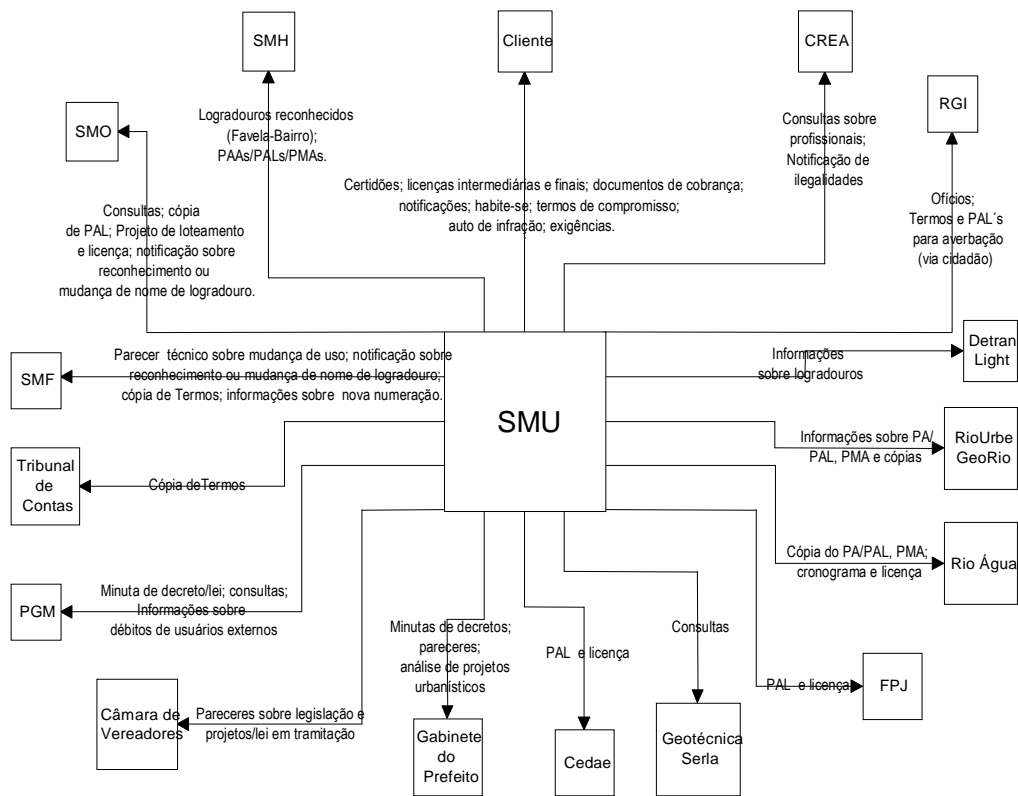
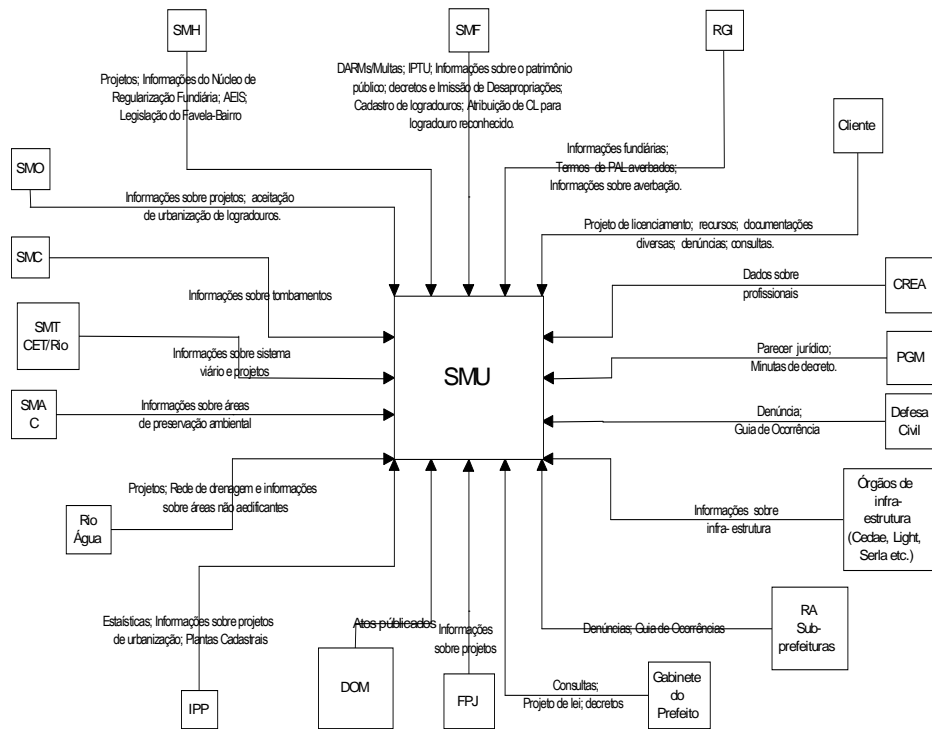


DIAGRAMA 2 – SMU: FLUXOS DE ENTRADAS DE INFORMAÇÃO



Das 16 Secretarias Municipais existentes em 1999, sete delas estavam envolvidas com a gestão urbana – Urbanismo, Obras, Transportes, Meio Ambiente, Transito, Fazenda, Habitação – e, das 26 unidades de administração indireta, pelo menos nove – SMTU, CET-Rio, COMLURB, IPP, RIOLUZ, RIO-URBE, IPLANRIO, RIOAGUÁS, Parques e Jardins – prestavam serviços que também compunham o sistema urbano (ver relação de siglas no Anexo I).

Nessa época os objetivos de descentralização e modernização motivavam a Direção da SMU. Conforme a Secretária da SMU na época, a arquiteta e urbanista Hélia Nacif:

A SMU definiu como metas principais da gestão iniciada em 1997 ampliar a cidade legal e atender ao contribuinte de modo eficaz.

Para se chegar a esse objetivo, promoveu modificações em seu modelo organizacional a fim de adequá-lo ao trabalho a ser desenvolvido. Na linha da gestão, optou-se pelo aprimoramento da descentralização dos serviços, reconhecendo e valorizando as especificidades de cada área da cidade, sem com isso perder de vista a idéia de conjunto. O investimento da SMU em sua reestruturação permitiu iniciar o ano de 1998 com novo modelo organizacional em que o tratamento dispensado às Coordenadorias que a integram respeitou sobretudo suas interligações e características funcionais. (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, 1998, p. 4).

Em seu mandato (1996-2000) aconteceram duas reestruturações da Secretaria, ambas descentralizando as atividades da SMU para as pontas⁴⁰ – no caso, para as 14 Diretorias e Divisões locais discriminadas na tabela abaixo – visando a atender melhor as especificidades de cada área da cidade. Posteriormente, em 2001, a nova administração eleita, do Prefeito César Maia, centralizou de novo as atividades.

QUADRO 7 - UNIDADES REGIONAIS DA SMU

1º DRLF – Tijuca	3º DLF – Lagoa
2º DRLF – Madureira	4º DLF – Ramos
3º DRLF – Jacarepaguá	5º DLF – Méier
4º DRLF – Barra	6º DLF – Ilha
5º DRLF – Campo Grande	7º DLF – Irajá
1º DLF – Centro	8º DLF – Bangu
2º DLF – Botafogo	9º DLF – Santa Cruz

DRLF – Diretoria Regional de Licenciamento e Fiscalização;
DLF – Divisão de Licenciamento e Fiscalização

⁴⁰ Em 1998, as atividades de parcelamento foram descentralizadas e, em 2000, as atividades de planejamento.

Compondo o cenário da reconstituição, destacam-se ainda:

- Atribuição: planejar e coordenar as atividades relativas ao desenvolvimento físico-territorial da Cidade e ao controle urbano, visando à distribuição equilibrada das oportunidades de uso do espaço urbano e valorização do ambiente natural construído (Ibidem.)
- Competência: a competência da SMU está na determinação e no registro da fronteira entre o espaço particular e o coletivo (a rede de logradouros da cidade) e na regulamentação/fiscalização do que pode ocorrer dentro do espaço particular. A atuação sobre a rede de logradouros se dá em consórcio com outras Secretarias.

Especial destaque cabe à meta, definida no planejamento estratégico, de ampliar a cidade legal (Ibidem). Segundo avaliação da Secretaria de Urbanismo à época, apenas 50% da cidade era legal, isto é, só a metade dos lotes e edificações haviam sido licenciadas pelo Urbanismo Municipal. O objetivo, na época da pesquisa, era dispor de informações sobre a parcela legal, o que já consistia em uma dificuldade, conforme declarou a Sra. Hélia Nacif:

No Rio de Janeiro, metade da cidade é ilegal. Apesar de o licenciamento só ocorrer nos 50% da cidade legal, saber o que ocorre aí é um indicativo das direções do crescimento da cidade. Dentro da parcela que atende à legislação é importante identificar para onde a cidade está indo. Quais atributos precisam ser detalhados ou coletados sobre as licenças concedidas para se identificar essas tendências?

5.2. AS ESCOLHAS

Conforme já assinalado na Introdução, a proposta de reconstituição do que se passa em termos informacionais combinou dois *approachs* próprios ao campo da gestão da informação:

- A visão de Processos, tratada no subcapítulo 4.4.
- A visão *Information Resources Management* (IRM) ou de Gestão dos Recursos de Informação (GRI), conceituada no subcapítulo 4.3.

Foi, a partir desse dois cenários, que os profissionais entrevistados e a autora procederam à análise crítica.

“Enxergar” as funções **Normatizar** e **Licenciar** o uso e a ocupação do solo, como processos geradores, transformadores e usuários de informações, implicou em primeiro modelá-los. E isso foi feito, identificando, em cada caso:

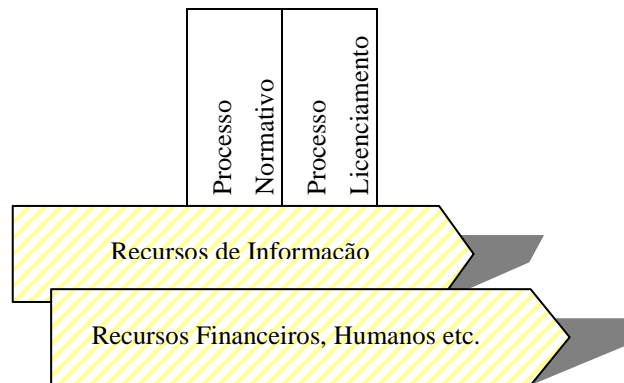
- Eventos que ativam o processo;
- Resultados finais e intermediários (em termos de produtos ou serviço de informação);
- Sequência das etapas até se chegar ao resultado final e respectivos responsáveis;
- Insumos de informação, transformados no decorrer do processo. Por exemplo, a concessão de um Habite-se utiliza como insumo, um projeto de edificação que já vinha, anteriormente, tramitando e tem seu *status* mudado nesse momento;
- Fontes de informação consultadas para a tomada de decisão;

Muitos foram os casos em que os profissionais entrevistados pensaram, pela primeira vez, seu trabalho como peça de um processo. Posteriormente foi pedido aos entrevistados que apontassem, de forma livre, demandas e problemas relacionados aos processos (conforme detalhado no ANEXO IV).

O mapeamento dos recursos de informação se deu junto às unidades administrativas gestoras desses recursos: áreas de informática, de arquivo, de biblioteca e o centro de documentação. Foram identificados os recursos de informação que apóiam os processos urbanísticos, incluindo-se nessa categoria os (a) profissionais de informação⁴¹, (b) o *hardware*, (c) os sistemas e (c) o acervo. Demandas e problemas também foram apontados pelos profissionais das áreas de informação e/ou pela consultoria.

⁴¹ Foram considerados profissionais de informação: os encarregados de operar, implantar e desenvolver aplicações com tecnologias de informação e comunicação (profissionais terceirizados ou não da Assessoria de Informática), bibliotecários, arquivistas e jornalistas.

FIGURA 3 – ILUSTRAÇÃO DO RECORTE USADO



5.3. OS INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE INFORMAÇÕES

A visão da autora foi formada através da leitura de documentos, conversas e entrevistas pessoais com 23 profissionais da SMU (vide relação nominal dos profissionais no Anexo II), agrupados em 4 grupos de atores, conforme abaixo:

QUADRO 8 - GRUPO DE ATORES ENTREVISTADOS

Grupo	Atores
G - 1	Secretária de Urbanismo e Assessoras diretas
G - 2	Coordenadores e técnicos
	CPU; CPE; CAC; CPA
G - 3	Gerente e técnicos
	AIN – Assessoria de Informática
	DIVIDOC – Divisão de Documentação
G - 4	Chefes de setor e técnicos
	Arquivo Geral de Irajá
	Arquivo da CPU

Foram usados três tipos diferentes de abordagens e roteiros de entrevista na reconstrução do ambiente de informações (vide Anexo III)

A primeira abordagem objetivou modelar os processos de licenciamento e normatização, bem como identificar as demandas e os problemas aí existentes. O roteiro (Questionário 3.1 - do Anexo III) foi aplicado às quatro principais Coordenações da SMU, em reuniões com a participação do Coordenador e de técnicos.

QUADRO 9 - COORDENAÇÕES DA SMU

Coordenadoria de Ação Urbanística - CAC
Coordenadoria de Projetos de Alinhamento e Urbanização - CPU
Coordenadoria de Planejamento – CPA
Coordenadoria de Parcelamento de Edificações - CPE

A segunda abordagem, dirigida aos responsáveis pelos arquivos/bancos de dados, objetivou detalhar a situação dos estoques de informação – eletrônica ou em papel – gerados por esses processos;

A terceira visou avaliar a situação das unidades com atividade-fim de informação (informática, arquivo e centro de documentação);

QUADRO 10 - ETAPAS DA RECONSTITUIÇÃO

<p>Questionário 1</p> <p>MODELAGEM E AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE NORMATIZAÇÃO E LICENCIAMENTO</p>
<p>Questionário2</p> <p>AVALIAÇÃO DOS ESTOQUES DE INFORMAÇÃO</p>
<p>Questionário 3</p> <p>AVALIAÇÃO FUNCIONAL</p> <p>Arquivos e Centro de Documentação Assessoria de Informática</p>

6- APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Os resultados das entrevistas e conversas são aqui apresentados:

- 1- Explicando, do ponto de vista do interesse desta tese, como acontece o trabalho dos urbanistas até que uma Licença seja concedida ou que uma Norma entre em vigor;
- 2- Identificando os principais problemas e as demandas sentidas pelos urbanistas em termos informacionais e sua repercussão na gestão urbana;
- 3- Mapeando e avaliando os fatores gerenciais e políticos e os recursos de informação junto às áreas gestoras, no sentido de identificar a natureza dos problemas e das demandas.

Os depoimentos e opiniões dos profissionais foram identificados por um número entre parênteses que indica a categoria à qual pertence, segundo especificado no QUADRO 8 – Grupo de Atores Entrevistados no capítulo anterior.

6.1. RECONSTITUIÇÃO DOS PROCESSOS

O quadro abaixo sintetiza as características encontradas nos dois processos, segundo os critérios usados no levantamento.

QUADRO 11 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ANALISADOS

	Normatização	Licenciamento
EVENTOS QUE ATIVAM O PROCESSO	Problemas identificados no licenciamento; Outras legislações; Demanda da comunidade e da Prefeitura.	Demanda de um cidadão ou de uma organização da sociedade;
RESULTADO	Final: minutas de Projetos de lei, projeto de decretos e de resoluções urbanísticas; Intermediário: estudos, pesquisas, levantamentos primários etc.	Final: licenças (loteamento, edificação, reformas etc.), Certidões, Habite-se etc. Intermediário: cadastros urbanísticos básicos como lotes, edificações, logradouros e demandas e tendências da cidade.
INSUMO	Legislação anterior e correlata.	Projeto da ação sobre o espaço urbano a ser Licenciado e informações complementares e subsequentes.
CONSULTAS	Pesquisas de campo, dados do licenciamento e legislações afins.	Legislação corrente e cadastros diversos.

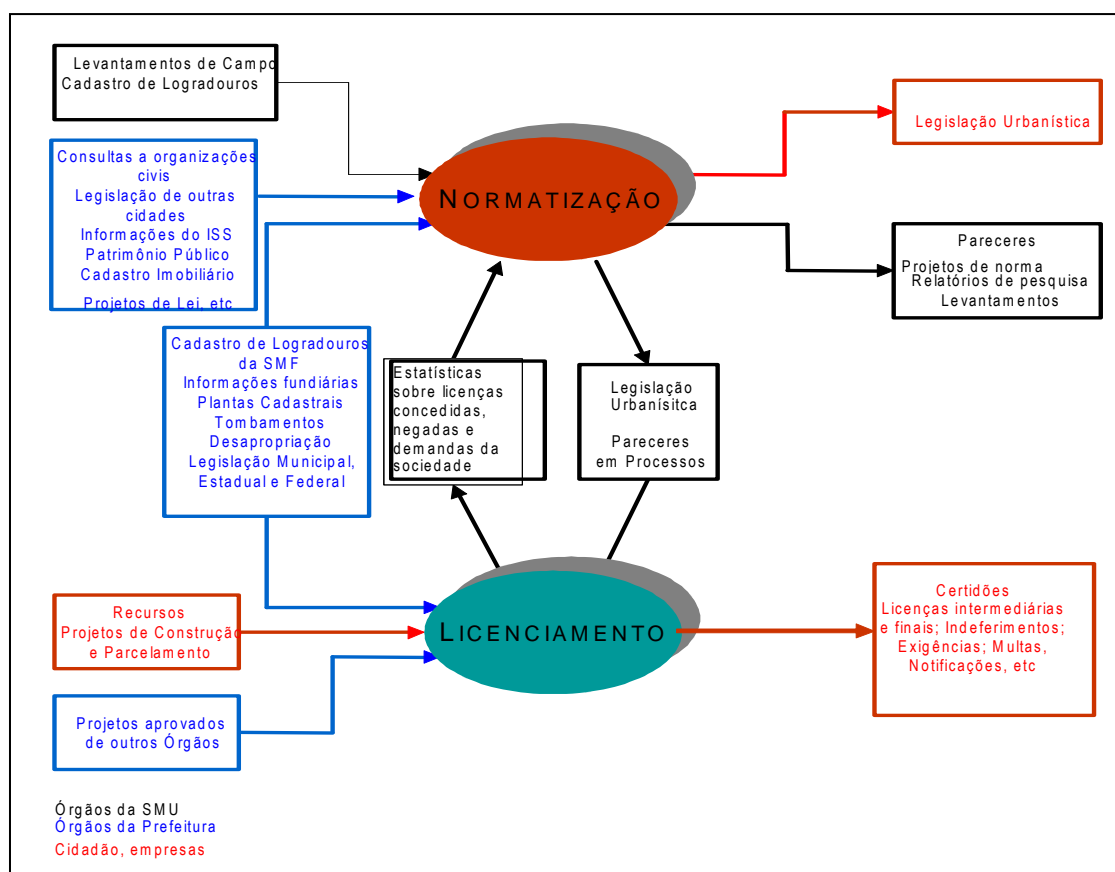
Enquanto o processo Normativo concentrava-se na sede da SMU, envolvendo cerca de 12% dos seus profissionais, o Licenciamento estava descentralizado nas 14 unidades regionais da SMU, as DRLF's/ DLF's e ocupava perto de 85% dos profissionais (os 3% restantes participavam de outros processos como o de fiscalização, planejamento, vistoria, etc.)

TABELA 5: ESTIMATIVA DE RECURSOS HUMANOS ALOCADOS AOS PROCESSOS

Processos	Estimativa de profissionais participantes
Normativo	61
Licenciamento	225
Outros	10
Total SMU	443

O diagrama abaixo resume os grandes fluxos de entrada e saída de informações entre os dois processos, com origem fora e dentro da própria SMU.

DIAGRAMA 4 - NORMATIZAÇÃO E LICENCIAMENTO



6.1.1. NORMATIZAÇÃO

As normas e regulamentos que compõem a legislação urbanística no Rio de Janeiro possuem características que dificultam sua gestão e aplicação. Uma delas é que vigoram no município diferentes “camadas geológicas”⁴² de decretos e leis, tornando complexa a consolidação, a aplicação e o efetivo controle urbano. Sobre um mesmo local incidem várias legislações diferentes. Conforme declarou uma das assessoras da Secretaria de Urbanismo que participou da pesquisa:

O Decreto 322, de 1976, ainda é aplicado na maior parte da cidade, permeado por várias outras legislações para ruas, bairros e regiões. A simplificação da legislação urbanística é essencial para viabilizar o controle mais eficiente sobre o uso e a ocupação do solo urbano. Trata-se, porém, de projeto para longo prazo. Com o quadro atual é necessário administrar muitas excepcionalidades e sobreposições.

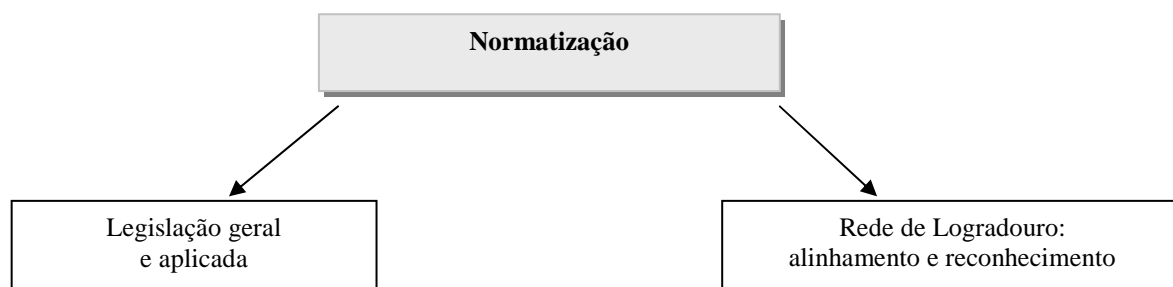
Uma segunda característica, com impacto informacional, é a diversidade de formas que a legislação assume nesse campo: tanto pode ser textual quanto uma imagem – uma planta, onde os urbanistas planejam uma região depois transformada em norma⁴³ –, assim como pode estar impressa desde em um tecido, passando pelos papéis vegetais até o meio eletrônico (por ocasião da pesquisa, todas essas mídias estavam em uso operacional). Para melhor avaliação de questões informacionais foram detalhados dois sub-processos⁴⁴:

⁴² “No Rio, desde 1902, o poder público começou a controlar a ocupação do solo. Nas décadas de 1920 e 1930, foram instituídas as Posturas Municipais, o Código de Obras e o primeiro zoneamento para fins urbanos. Na década de 1960 foram adotados os Regulamentos de Parcelamento, Edificações, Construções, Assentamento de Máquinas e de Licenciamento e Fiscalização. Vários outros decretos surgiram nos anos de 1970, sendo a maior parte vigente até hoje. Com a aprovação da Lei Orgânica Municipal (1992), foram introduzidas mudanças fundamentais na política urbana, tornando-se a legislação competência quase exclusiva da Câmara Municipal” (G – 1).

⁴³ Essas ferramentas eram chamadas de Planos de Massa ou Projetos Normativos de Urbanização. A legislação referente aos bairros da Urca e de Copacabana, por exemplo, são desse tipo.

⁴⁴ O recorte de um processo tem sempre uma carga de subjetividade, podendo-se ter um foco mais amplo ou mais detalhado. Tanto o Licenciamento quanto a Normatização, por exemplo, podem ser decompostos em sub-processos e em sub-sub-processos. Foi aqui considerado útil abrir até sub-processos para melhor ilustrar questões necessárias à tese.

FIGURA 4 – SUBPROCESSOS DA NORMATIZAÇÃO



O primeiro deles é o que gera como resultados tanto a legislação básica, vigente em toda a cidade⁴⁵, quanto à legislação aplicada a uma área específica da cidade. Neste caso, o Plano Diretor da Cidade prevê que isto ocorra segundo áreas de planejamento, chamadas de Unidades Especiais de Planejamento, compostas por um ou mais bairros, devendo ser produzido para cada uma delas um Projeto de Reestruturação Urbana (PEU), revendo e aplicando a legislação geral às peculiaridades da região.

Um PEU, que segundo a lei deve ser revisto a cada dez anos, é elaborado com a participação de moradores e associações locais e define restrições para edificações, usos e atividades, tombamentos, áreas destinadas à recreação, aos estacionamento etc.⁴⁶ Os PEUs são então encaminhados à Câmara e, através de um longo processo de negociação, tornam-se leis. Esse processo deixa como sub-produtos inúmeras pesquisas de campo, inéditas coleções de dados sobre a região em estudo, além de análises, algumas vezes editadas e publicadas. O detalhamento do processo encontra-se no Quadro 4.1.1 do Anexo IV.

O segundo sub-processo tem por resultado o estabelecimento da rede de logradouros da cidade, o que se passa de duas formas:

1- Estabelecendo a fronteira físico-fundiária entre os espaços públicos de uso comum – os logradouros, que são as ruas, praças, largos etc. – e os de uso particular⁴⁷. Essas fronteiras são

⁴⁵ Por exemplo, o Código de Obras e Edificações, a Lei de Parcelamento do Solo etc.

⁴⁶ Um PEU tem como conteúdo mínimo: delimitação das Zonas de Áreas de Especial Interesse, definindo os usos permitidos; fixação de Índices de Aproveitamento do Terreno e seus parâmetros urbanísticos; fixação de índices e parâmetros urbanísticos para as edificações, compreendendo, entre outros, restrições que incidam sobre as edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam as condições da Zona ou Área de Especial Interesse em que se situam; relação de bens tombados ou preservados, com suas respectivas áreas de entorno; quadro de atividades relativo aos usos permitidos para as diversas zonas, número de vagas de garagem, área mínima destinada à recreação etc. (PLANO DIRETOR, 1993, p. 25).

⁴⁷ Segundo um dos Coordenadores entrevistados, podem existir três classificações para o bem público: **Uso comum** (bem não-patrimonial) – ex. ruas, praças que compõem os logradouros; **Uso especial** (bem patrimonial)

chamadas de alinhamento e as normas que as estabelecem são aqui chamadas de Plantas de Alinhamento Projetado (PAPs). São desenhos onde se marcam, em cima das fronteiras existentes, os novos limites planejados. Na maior parte das vezes, as normas de alinhamento impõem recuos à propriedade privada para alinhar e alargar ruas⁴⁸. O detalhamento do sub-processo de Alinhamento encontra-se no quadro 4.1.2 do Anexo IV.

2- Reconhecendo oficialmente um logradouro, através de um Decreto Municipal que lhe atribui uma denominação, define seu limite geográfico e determina o sentido do logradouro para fins de numeração. Os Logradouros Reconhecidos constituem um cadastro e geram uma Certidão de Reconhecimento de Logradouros, necessária para o licenciamento de uma edificação chegar ao fim, isto é, receber um Habite-se. Essa “certidão de batismo”, com valor probatório, deve ser também apresentada para o registro de imóveis e terrenos no Registro Geral de Imóveis (RGI). O Quadro 4.1.3 do Anexo 4 apresenta o detalhamento do sub-processo Reconhecimento de Logradouros.

Este ato de Reconhecimento de um Logradouro estabelece a responsabilidade da prefeitura com a manutenção/implantação da infra-estrutura e de serviços públicos básicos sobre os logradouros reconhecidos, como drenagem e pavimentação.

6.1.2. LICENCIAMENTO

Se na Normatização os problemas estavam ligados à complexidade de adequar e gerenciar uma legislação “complicada” sobre uma cidade como o Rio de Janeiro, no Licenciamento, eles estarão, sobretudo, associados a problemas gerados pelo volume de fluxos e estoques de informação.

As alterações no uso e na ocupação do espaço privado podem ir, por exemplo, desde o desmembramento de um terreno em lotes, da construção de um shopping até uma reforma residencial ou a colocação de mesas de bar em calçadas. Como resultado, o Licenciamento

– Quando a prefeitura determina que o local será utilizado para a construção de escolas, hospitais. Trata-se de um bem inalienável; **Patrimonial** – quando o imóvel é da Prefeitura e pode ser vendido. A decisão fica a cargo do Setor de Patrimônio da SMF.

⁴⁸ Isto acontece através de processos de desapropriação ou de doação – como contrapartida no momento de negociação do licenciamento de uma obra ou modificação de uso. Mas também pode acontecer o inverso,

gera mais de uma dezena de tipos de produtos, entre certidões e licenças. Esse processo ocorria de forma descentralizada, nas 14 unidades regionais, ocupando cerca de duzentos profissionais que atendiam, em média, trinta a trinta e cinco mil pessoas por mês.

Todos os licenciamentos ocorrem através de Processos Administrativos que tramitam em papel (oficialmente monitorados pelo protocolo corporativo municipal) e compõem um acervo da ordem de meio milhão de Processos. As certidões e licenças emitidas têm poder de prova cartorial e são publicadas no Diário Oficial do Município. O registro patrimonial de um lote ou de um imóvel tem como referência os documentos que são resultados desse processo.

Foram reconstituídos pela pesquisa os dois sub-processos mais significativos: o de Licenciamento de Loteamento, mais longo e complexo, e o de Licenciamento de Edificações.

O detalhamento do Licenciamento de Loteamento, está no Anexo IV, quadro 4.2.1. O diagrama que reflete este processo (Anexo IV quadro 4.2.2), apesar de elaborado em um nível razoavelmente alto de descrição (por exemplo, a categoria “Aprovação de Outros Órgãos”, se aberta, mostraria consulta a uma dezena de órgãos⁴⁹) revela cerca de 63 estágios diferentes do processo de licenciamento. A cada um corresponde a ocorrência de um fluxo de informação.

Já o Licenciamento de Edificações (Quadros 4.2.3. e 4.2.4 do Anexo IV), apesar de ser um processo mais reduzido, envolve cerca de quarenta estágios (segundo o critério de ocorrência de um fluxo de informação).

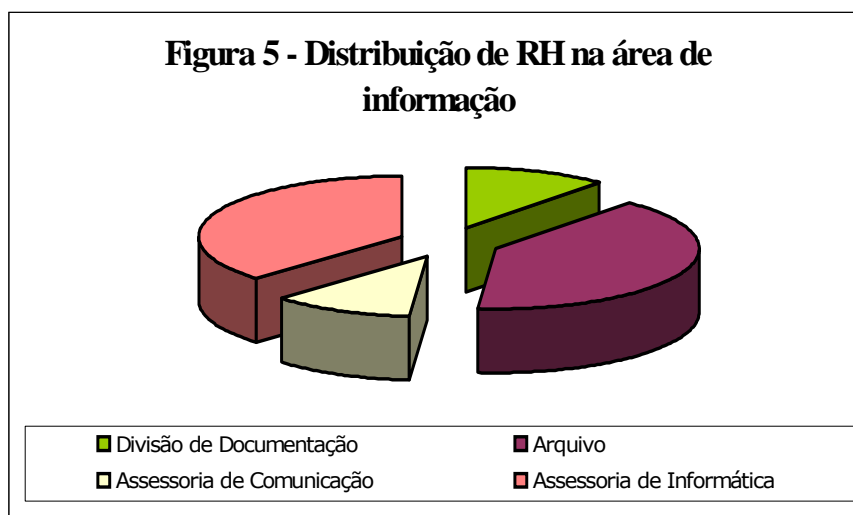
Além do licenciamento propriamente dito, processo padrão onde o cidadão solicita previamente à SMU autorização para sua ação, existe também a legalização, que ocorre quando a intervenção já foi realizada, sem que tenha sido previamente submetida a um licenciamento. A legalização é aberta periodicamente e voltada sobretudo para a população de baixa renda, sem recursos para cumprir todos os procedimentos ordinariamente previstos. Ainda assim, inclui muitas etapas e apoio de informação. “Mensalmente, cerca de 1.600 novos processos de licenciamento e legalização são abertos, duzentos Habite-se emitidos e mil licenças, concedidas. Cerca de 30% dos processos é arquivado por não conseguir cumprir as exigências.” (G - 2)

ganhando a propriedade privada um pedaço do logradouro. Nesse caso, ao invés de uma desapropriação ocorre uma investidura.

⁴⁹ Como, por exemplo, a SMAC, Fundação de Parques e Jardins, Rio Águas, RioUrbe, GeoRio, Registro Geral de Imóveis, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Fazenda, Regiões Administrativas e Sub-regiões, CEDAE, Geotécnica, entre outros. (vide Anexo 1 com as siglas)

6.2. RECONSTITUIÇÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO (RI)

Os recursos que apóiam os dois processos urbanísticos em análise estavam localizados em cinco unidades-fim de informação, cuja alocação dos funcionários está no quadro a seguir.



QUADRO 12 - DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL SEGUNDO ÁREA-FIM DE INFORMAÇÃO – 1999

Unidades	RH
Centro de Documentação	4
Arquivos	14
Assessoria de Comunicação	4
Assessoria de Informática	13
Total	35

6.2.1. ARQUIVOS E CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO

Além dos arquivos correntes, técnicos ou administrativos, gerenciados e localizados nos próprios setores e nas Coordenações, existiam três serviços corporativos de arquivo e centro de documentação. Depositários dos principais produtos finais gerados pelos processos

normativo e de licenciamento, esses serviços atendiam tanto o público interno quanto o externo.

- Divisão de Documentação - Como função estritamente de arquivamento funcionava só para os documentos administrativos. Tanto no caso da legislação como no caso da documentação técnica a divisão operava como centro de documentação e biblioteca. Além disso, o Centro produzia um *Clipping* sobre Legislação Urbanística com frequência quase diária. O quadro de pessoal contava na época com uma chefia, uma arquivologista, um servente e uma agente de portaria. Ficavam sob sua responsabilidade arquivamento, indexação e atendimento a consultas relativas a documentos administrativos, documentos técnicos produzidos pela SMU, ou recebidos de fora, como estudos, anais de congressos, publicações, projetos, mapas; coleção dos Diários Oficiais (Município, Câmara Municipal, Estado e União), publicações da prefeitura e do legislativo.
- Arquivo dos Processos de Licenciamento (Arquivo Geral de Irajá) - Órgão que cuidava do arquivamento de todos os Processos encerrados ou suspensos (decurso de prazo) de licenciamento (cerca de quinhentos mil). O pedido para consulta de um processo podia ser feito via DLF/DRLF ou pessoalmente, ao próprio arquivo, porém a saída só podia ocorrer pelo DLF/DRLF, nunca pelo cidadão. Eram nove funcionários, nenhum com formação de arquivista ou bibliotecário (sendo que um está de licença médica permanente). Segundo os entrevistados, “falta estímulo, não há treinamento e os funcionários se sentem despreparados”. (G-4)
- Arquivo de cadastros e plantas relativas ao Alinhamento e aos Logradouros Reconhecidos - Órgão que cuidava do arquivamento de todas as plantas sobre loteamento e alinhamento na SMU. Além do arquivamento, atendia ao público fornecendo cópias das plantas solicitadas. Também fornecia cópias de plantas e processos vindos do Arquivo Geral de Irajá. Dez funcionários trabalhavam na divisão, sendo quatro no atendimento. As coleções sob guarda de cada um desses arquivos e a situação em que isso ocorria estão no Anexo IV Quadro 4.3.1.

Possuindo a SMU a atribuição legal de gerar e guardar documentos que provam uma transação – portanto, de gerenciar sistemas de documentos arquivísticos, do qual também faz parte o sistema de preservação do documento (RONDINELLI, 1992) – a situação encontrada nos arquivos comprometia o desempenho de uma função, ela própria, constitutiva do Estado,

conforme visto no Capítulo 3 e detalhadamente analisado por Jardim (1998). Os principais problemas apontados pelos profissionais da área foram :

- recursos humanos carecendo de formação específica, tendo, a maioria, perfil de apoio administrativo (serventes, agente de portaria, etc.);
- arquivamento e armazenamento de referências desordenados: documentos diferentes sob uma mesma nomenclatura; critérios de indexação insuficientes para as múltiplas necessidades de recuperação. Por exemplo, “os Processos de Licenciamento só estavam indexados por seu número, não sendo possível recuperá-los pelo nome ou endereço do proprietário. Se perder o número será necessário fazer uma investigação que ninguém sabe no que vai dar, nem quanto tempo demora. É trabalho de detetive” (G – 4)
- mídia de arquivamento dominante em papel e referências em fichas, com falhas na cobertura do universo; a única experiência de micro filmagem, (feita pela CPU), foi abandonada por não se dispor de impressora;
- o parque de micros é insuficiente e desatualizado; os únicos cadastros automatizados dos acervos estão na Divisão de Documentação. Ao mesmo tempo, estava-se desenvolvendo um sofisticado sistema para construir um banco de imagens geo-referenciado (GIS) com os documentos de alinhamento sobrepostos às imagens da planta cadastral digital da cidade. Em 2002 o projeto continuava em desenvolvimento.
- condições precárias de guarda dos documentos e plantas originais, necessitando-se de aquisição de esterilizadores ambientais e higienização dos acervos; reconstituição de documentos/processos danificados em pastas velhas; revisão dos processos e respectiva identificação das pastas onde estão arquivados; falta de espaço físico (no Arquivo Geral de Irajá a previsão é que em dois ano não haveria mais espaço para novos documentos);

6.2.2. INFORMÁTICA

A avaliação da tecnologia, sobretudo do *hardware*, mostrou que o quadro era favorável. Contando com um parque de 1,8 funcionários por microcomputador, ferramentas de automação de escritório largamente disseminadas e uma rede de comunicação unindo todas as unidades em fase final de implantação (requisito indispensável a todas as demais ações necessárias). A avaliação do parque instalado só apontou alguns problemas de obsolescência e

de deficiências para aplicações de *Computer Add Desing* (CAD) e *Geografic Information System* (GIS), grandes consumidoras de recursos. Mas, segundo um profissional da informática, “ a arquitetura já permitia o desenvolvimento de soluções corporativas e integradas em termos de sistema de informação para a Secretaria como um todo.” (G-3).

A reestruturação da SMU, descentralizando atividades, trouxe a necessidade de capacitar melhor os DLFs/DRLFs em termos de recursos computacionais. Em 1998 havia sido iniciada a implantação de rede local nas regionais, faltando apenas quatro delas. Até então só havia a ligação remota com o *mainframe* da prefeitura. A distribuição dos micros entre as unidades regionais e entre unidades administrativas centrais estão abaixo indicadas.

Gráfico: Distribuição de estações de trabalho entre as unidades regionais da SMU - 1999

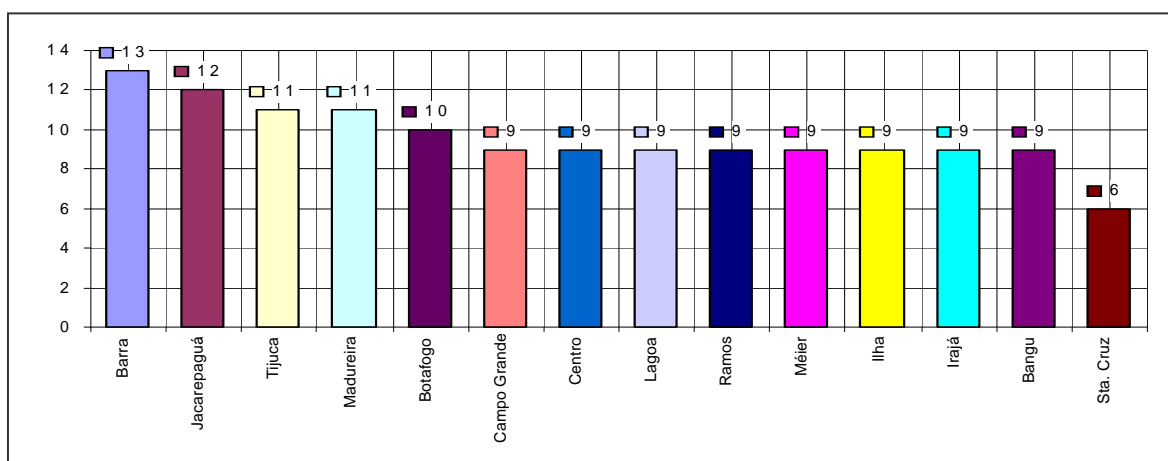
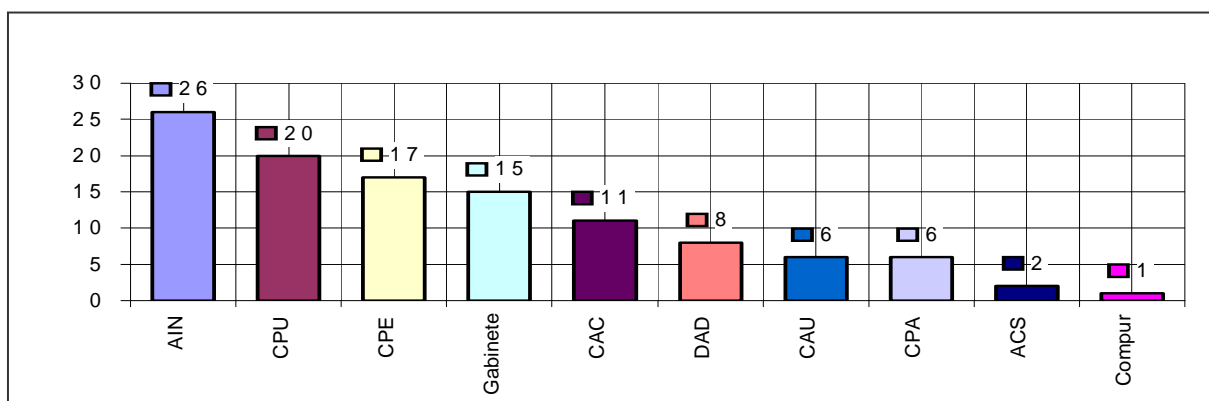


Gráfico: Distribuição de estações de trabalho entre as unidades administrativas centrais- 1999 (vide siglas Anexo 1)



Já do ponto de vista dos sistemas o quadro mostrava-se menos favorável. Até 1989, a SMU só dispunha de sistemas administrativos, desenvolvidos e processados no computador de grande porte da empresa de informática Municipal (IplanRIO). Só a partir de 1994 começaram a ser desenvolvidos sistemas para dar suporte às atividades-fim. Os sistemas

administrativos continuaram sob responsabilidade do IplanRIO. A relação e descrição dos sistemas, então em desenvolvimento ou em produção, encontra-se no Quadro 4.3.2. do Anexo IV.

A Assessoria de Informática (AIN) estava dividida em três núcleos: o do desenvolvimento, com cinco profissionais; o do geoprocessamento, com quatro profissionais; e o núcleo de suporte, também com quatro profissionais. A maioria dos técnicos tinha curso superior e pós-graduação em informática ou em área relacionada.

A avaliação do suporte também foi satisfatória. Seu maior problema era o fato de ser centralizado, o que implicava em deslocamentos entre pontos muito distantes (do Centro da Cidade a Campo Grande, Santa Cruz etc). Em relação ao desenvolvimento “a estratégia tem sido, basicamente, buscar soluções de desenvolvimento com os recursos internos disponíveis. Quanto aos padrões tecnológicos “não existem normas e padrões formalmente definidos para a informática municipal”. (G- 3)

Dirigindo esforços para soluções isoladas e sem projeto, não havia integração entre os sistemas produzidos: existiam, por exemplo, dentro da SMU, seis versões diferentes do cadastro de logradouros da SMF usadas por diversos sistemas.

À redundância de dados – que ocasionam a utilização de espaço de armazenamento desnecessário e, em muitos casos, ambigüidades em termos de dados – somam-se as redundâncias funcionais, também decorrentes da falta de integração.

Dados cadastrais de um mesmo processo, por exemplo, podem ser lançados em vários sistemas diferentes: SICOP, Protocolo Interno, OACE, Operação Interligada, Termos e Caderneta de Numeração (para descrição de cada um destes sistemas vide Quadro 4.3.1 do Anexo IV). “Caso houvesse integração, bastaria o lançamento no Protocolo Interno e os outros sistemas “enxergariam” as informações nesta base de dados”. (G-3)

Há ainda a questão do controle das diferentes versões de uma base de dados. Todos os sistemas desenvolvidos internamente possuíam versões locais nas regionais, ou seja, suas informações eram recortadas pela área de abrangência de cada DRLF/ DLF, não existindo mecanismo automático para integrá-las, o que dificultava a consolidação e, conseqüentemente, a geração de informações gerenciais/estratégicas abrangentes da cidade.

A inexistência de informações gerenciais e para suporte à decisão podia ser explicada pela falta de integração entre sistemas mas também pelo seu baixo grau de alimentação e atualização, em função de pouco uso.

o OACE é muito pouco usado quase três anos após a implantação de sua versão definitiva, registrando-se a mesma tendência em relação ao CADURB. Apenas aqueles com uso mandatário, como o SICOP e Protocolo Interno, são usados corriqueiramente. (G – 3)

Para os usuário dos sistemas, as principais razões apontadas para isto acontecer são: (a) a insuficiente cobertura das informações incluídas nos sistemas ou (b) o fato de os sistemas automatizarem fragmentos das operações, restando muitas etapas manuais. Desta forma, “o usuário se vê obrigado a recorrer aos antigos procedimentos de busca e análise de informações em papel, tornando os sistemas incômodos acessórios”. (G – 2)

A ausência de uma fase de projeto/modelagem estruturada que levasse em conta as entidades de informação, seus relacionamentos, as estratégias de povoamento e as visões requeridas pelos diversos usuários, segundo a visão da autora, estavam na raiz dos problemas.

A equipe do CADURB, por exemplo, estava tendo de lidar com questões deste tipo na etapa de implantação: seu desenho pouco acrescentava ao licenciador (problema derivado de limitações em sua cobertura e ao fato de os licenciadores já conhecerem muito a legislação estabilizada há dez anos) e em termos de formato era insuficiente para o normatizador (que necessitava de uma visão sobre as normas incidentes em uma região e não sobre um local pontual).

A estratégia de descentralização da SMU contribuía para agravar o quadro para a informática. A plataforma tecnológica então utilizada era própria ao funcionamento de bancos de dados isolados e de pequeno porte. Qualquer agregação ou visão integrada do conjunto de dados requeria procedimentos “especiais” onde a integridade do dado não era garantida. Em uma SMU centralizada, essa estratégia, ainda que com limitações, poderia ser satisfatória. Mas a descentralização das atividades, para se consolidar, tornava inadiável a adoção de uma plataforma de sistema distribuídos

Se os sistemas pouco atendiam às necessidades operacionais, também não dispunham de saídas gerenciais, relatórios ou gráficos que apresentassem uma visão consolidada dos dados manipulados. A inexistência de documentação técnica para os sistemas desenvolvidos internamente só não era um problema mais grave porque os técnicos que os desenvolveram ainda se encontravam no setor. Caso ocorressem saídas, a memória técnica dos sistemas desapareceria, tornando muito custosas as manutenções ou quaisquer alterações visando integrá-los.

6.3. A AVALIAÇÃO DOS PROBLEMAS E DEMANDAS INFORMACIONAIS

As situações que se apresentaram nesta reconstituição mostram muitos caminhos para se explorar como o ambiente de informações se articula com a gestão pública. A autora chamará atenção para as que considera mais relevantes para sua argumentação.

De maneira geral o ambiente de informação inviabiliza o desempenho da função pública urbana. Nos casos em que isto não acontece, é custoso o modo como são obtidas as informações que sustentam o monitoramento, o controle e as decisões sobre a gestão urbana municipal.

No Rio de Janeiro, na época, só 50% da cidade era legal – isto é, só a metade dos lotes e edificações haviam sido licenciadas pelo Urbanismo Municipal, o que é pré-requisito para registro junto aos cartórios. A outra metade seguia o que SOTO (2000) chama de a “lei do povo”, correndo por fora do sistema legal de propriedade e à margem dos ditames institucionais. O objetivo, na época da pesquisa, era dispor informações sobre a parcela legal, o que representava, em si, uma dificuldade, conforme declarou a Secretária de Urbanismo:

No Rio de Janeiro metade da cidade é ilegal. Apesar do licenciamento ocorrer só nos 50% da cidade legal, saber o que ocorre lá é um indicativo das direções do crescimento da cidade. Dentro da parcela que atende a legislação é importante identificar para onde a cidade está indo. Quais atributos precisam ser detalhados ou coletados sobre as licenças concedidas para identificar essas tendências?

Em relação às informações sobre a cidade legal, os problemas eram:

O setor central de estatísticas⁵⁰ agrega de forma empírica e artesanal os números de licenças, arrecadação, fiscalização, parcelamento etc. No relatório produzido, não tenho informações sobre a região [bairro ou a DLF/DRLF] concessora. Só os agregados por uso e tipo de licença

⁵⁰ Na época, as estatísticas corporativas da SMU eram produzidas por uma funcionária e conhecidas como “as estatísticas da D. Lucy”.

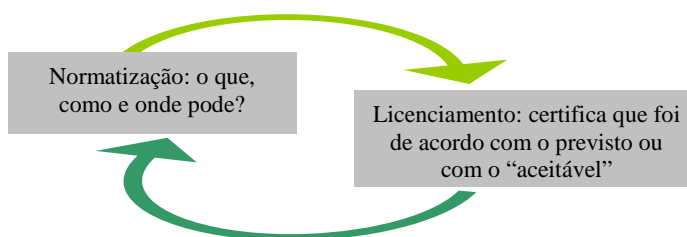
[edificação, parcelamento etc.]. Assim nos falta uma informação fundamental, que é localização físico-territorial dos eventos urbanos! (G -1)

Do ponto de vista dos estágios do ciclo da informação, já visto no Capítulo 4 e abaixo repetido, a reconstituição mostrou que o Licenciamento tinha problemas localizados nas etapas 3 e 4, enquanto a Normatização tinha problemas centrados na fase 1 e 2. Em ambos os casos, problemas de coordenação e gestão se faziam sentir, assim como conflitos com outros órgãos municipais, sobretudo com a Secretaria Municipal de Fazenda.

FIGURA 6 – PROCESSO DE INFORMAÇÃO ADAPTADO DE DAVENPORT (1994, p. 98)

1	2	3	4	5	6
Identificação de necessidades e exigências de informação	Coleta, aquisição da informação	Categorização e arquivamento da informação	Cruzamentos e formatação da informação	Disseminação e distribuição das informações	Uso, análise e julgamento da informação

Além disso, a obtenção de informação retroalimentadora entre Normatização e Licenciamento era problemática e custosa: enquanto cabe à Norma dizer o quê, como e onde pode, a Licença certifica que uma ação está de acordo com o que estava previsto e deveria retroalimentar a normatização com as informações de problemas, demandas e tendências da cidade real. “É fundamental conhecer o que está acontecendo na cidade para sabermos em que direção mexer na legislação e no planejamento.” (3)



A Normatização

As coleções de normas urbanísticas encontravam-se, no momento da pesquisa, em papel e com problemas de indexação. A maioria dos profissionais, tanto do Licenciamento quanto da Normatização, usavam no seu cotidiano publicações de editoras privadas com as normas urbanísticas.

Do ponto de vista informacional, a Normatização urbana é impactada pelas dificuldades relacionadas com (a) os insumos de informação, que são as próprias normas urbanas, e pelas (b) fontes de informações sobre a dinâmica da cidade, incluindo aí a ausência de *feedback* da aplicação das normas.

Tomando como exemplo um PEU (Projeto de Estruturação Urbana). São necessárias várias pesquisas de campo, levantamento das demandas dos atores sociais da região, estudos sobre impactos econômicos, ecológicos, de trânsito etc. Mas a dificuldade dos formuladores do PEU em obter informações do Licenciamento, isto é, da “própria casa”, é destacada pelos profissionais. Como será visto a seguir, na análise dos problemas relacionados ao Licenciamento, são cerca de quinhentos mil volumes de processos em papel, precariamente arquivados e indexados.

Para elaboramos os PEUs e sabermos o que está sendo demandado pela cidade – por exemplo, quantas Licenças e Habite-se foram concedidos e indeferidos, onde e para quê? – é necessário um esforço de pesquisa nas pastas dos Processos, que requer contratação de consultoria externa para levantar dados e produzir estatísticas. Já terceirizamos 13 vezes pesquisas nos arquivos da Coordenadoria responsável pelo Licenciamento (CPE). Outras vezes, nós requisitamos as pastas para aqui e fazemos os levantamentos nós mesmas. (G- 3)

Os urbanistas normatizadores, premidos pela necessidade de dados, assumem a tarefa de gerar seus próprios insumos.

Na realização de um PEU, pode-se chegar a oito meses de levantamento contra quatro de elaboração. A cada PEU se repetem os esforços de levantamento de dados junto ao licenciamento. O retorno do licenciamento é fundamental para sabermos, onde e em que direção, mudar as normas. Além disso, há incompatibilidade entre a unidade de planejamento que a lei determina para os PEUs e a usada pelo Licenciamento, o que reverte em maior esforço para desagregar e re-agregar a informação necessária. (G - 3)

Por outro lado, os processos normatizadores, por sua vez, também não eram capazes de estruturar seus resultados e disponibilizar as fontes de informação necessárias ao Licenciamento. As razões eram diversas e nem sempre de fácil solução.

Por exemplo, a criação, então em curso, do cadastro de normas georeferenciado – o CADURB – que organizasse e tornasse acessível, inclusive via Internet, consultar, a partir do posicionamento do cursor sobre um ponto do mapa digital da cidade, as normas aí incidentes, andava em círculos. Existiam problemas tecnológicos, como a insuficiência de escala do mapa digital (para registro da legislação edilícia), mas a questão central era de organização de conhecimento e informações.

Paradoxalmente, os normatizadores, responsáveis por esse projeto, iam buscar junto aos licenciadores a solução para o problema. Os experientes profissionais da linha de frente do Licenciamento, que trabalhavam nas DLF/DRLF's, possuíam suas anotações pessoais, sistematizando as inúmeras normas incidentes nos pontos da região em que trabalhavam. Essas anotações, conhecidas como “a caderneta de legislação de fulano ou de beltrano”, eram fonte de informação de inestimável valor dentro da organização e objeto de negociação para constituir um conhecimento institucional e alimentar o CADURB. Alguns profissionais concordaram em ceder suas anotações, enquanto outros resistiram.

Essa situação, de passagem de um modelo privado-patrimonialista para um modelo burocrático da gestão do conhecimento sobre a aplicação das normas urbanas, enfrentava uma conflituosa tradução dos vários vocabulários e critérios individuais em um único vocabulário e na consolidação de critérios corporativo-institucionais de ordenação da legislação. Esse processo, realizado sem o apoio de profissionais de modelagem e de recuperação da informação, andava em círculos dois anos depois de iniciado.

O CADURB sofre vários problemas: a cobertura da legislação incorporada é insuficiente, tanto para nós quanto para o pessoal do licenciamento. A informação hoje está indexada por DRL/DLF e não por bairro, que é o que nos interessa, e ao usuário externo comum; precisamos de algo mais agregado do que face de quadra, e, além disso, na SMU a numeração de esquina dos logradouros – que formam as quadras – está desatualizada. O pessoal do licenciamento resiste em testar e usar o CADURB, não acredita nele. Fica difícil avançarmos assim. (G – 3)

As condições de arquivamento e consulta ao acervo de cerca de cinco mil plantas sobre Alinhamento eram precárias: centenas de plantas enroladas em estantes, com o local do arquivamento anotado em um livro, e clientes esperando em fila para obterem uma cópia oficial do desenho de algum lote ou de algum logradouro. “Três mil plantas foram micro-

filmadas, mas como desde 1993 não dispomos do equipamento para a impressão dos filmes, a microfilmagem foi paralisada. Temos somente uma leitora, doada pela SMF.” (G - 4).

Tratava-se de um serviço cobrado que atendia cerca de 3.800 usuários externos por mês. A capacidade de atender a tantos usuários decorria de um comportamento de mutirão que existia entre as (quatro) responsáveis pelo atendimento, que realizavam também parte do trabalho em casa.⁵¹

Além disso, as 14 DLF/DRLFs também usavam essas plantas, tanto no seu trabalho interno como para prestar informação ao cidadão:

O processo de distribuição das cópias das plantas de Alinhamento para os DLF/DRLFs é muito complicado. Exige um controle “no olho” sobre o que foi modificado na região de uma DLF/DRLF e ainda não foi enviado para ela. Como essas plantas não são indexadas por DLF/DRLF, fica ainda mais complicado separá-las. (G – 4)

Outro problema informacional - que afeta (e denuncia) a qualidade da gestão pública urbana - decorria do anacronismo das categorias da tabela de atividades econômicas usada no urbanismo: tanto para o legislador, que deve, por exemplo, estabelecer em cada PEU as atividades econômicas não permitidas nas regiões, quanto para o licenciador, que tem de julgar e enquadrar pedidos de licença de atividades em categorias desatualizadas. Ambos se deparavam com a seguinte situação: “A tabela de atividades econômicas que usamos para Licenciar data de 1976, possuindo 230 categorias desatualizadas e inconsistentes. Temos categorias como Alfaiataria e não temos Vídeo Locadora.” (G – 2)

E, nesse momento, surge uma importante questão, recorrente nessa pesquisa: a inexistência de uma base de informações municipal-corporativa⁵² e um conflito informacional entre Fazenda e outras áreas do governo, na maior parte das vezes bem resolvida a favor da

⁵¹ O frágil padrão de burocracia institucional pode também ser ilustrado pelo relatado dos entrevistados de que o estofado das cadeiras da sala de atendimento do setor havia sido feito com tecido que uma funcionária havia comprado para a sua casa.

⁵² As categorias corporativo e departamental são de uso corrente na área de sistemas de informação. A primeira, significando que diferentes áreas dentro da organização são usuárias e/ou têm como matéria-prima de trabalho a mesma informação; a segunda que só um departamento ou órgão é usuário das informações.

Fazenda⁵³. A SMF (Secretaria Municipal de Fazenda), assim com a SMU, também licencia usos e atividades, porém, com o objetivo arrecadador.

A SMF, que também concede alvarás de funcionamento, tem uma tabela atualizada com 2.413 atividades descritas. Há muitos anos que já está identificado pelos urbanistas a necessidade de uma negociação entre a SMU, a SMF e o IBGE, para constituição de uma única estrutura de classificação de atividades econômicas municipal. (G – 2)

O ato de licenciar – segundo categorias incapazes de expressar a economia urbana real – revelava uma impotência dos urbanistas para impor sua visão, ligada à qualidade de vida – impacto ambiental, do fluxo de trânsito, ventilação, etc. – e não à questão fiscal. Além de denunciar o padrão fragmentado da gestão do Município.

Um outro importante momento de conflito informacional entre o gestor urbano e o gestor fiscal acontecia no Reconhecimento dos Logradouros. Se solicitado à Prefeitura do Rio de Janeiro que informasse qual o cadastro e o número oficial de Logradouros da Cidade, a resposta correta seria: “Depende, existem vários.”

Existe conflito quanto ao reconhecimento pela Prefeitura de um logradouro na cidade. A SMF tem a categoria “Aceitos”. Ela cadastra qualquer o logradouro visando cobrar IPTU, adotando nomes não-oficiais e dando margem ao contribuinte achar que um logradouro é reconhecido pela Prefeitura apesar de estar fora dos padrões de urbanização estabelecidos por ela própria. Assim são 18.000 logradouros reconhecidos pela SMU e 22.000 pela SMF. (G –2)

Não existe integração na gestão do sistema municipal de logradouros. Na Prefeitura existem três cadastros de logradouros: o daqui, o da SMF e o da Secretária Municipal de Obras (SMO), cada um com seu padrão. (G - 2)

53 Guerzoni (1996, p. 59) amplia esse argumento para o Brasil: “A questão fazendária é quase sempre colocada como a fundamental em razão desta área ser a única a possuir, como regra, burocracias bem constituídas. Assim, no geral, o Estado brasileiro se mostra incapaz de formular políticas públicas, salvo na área fazendária. Trata-se de grave distorção [...], uma vez que ela leva a que a Administração Pública se torne um fim em si mesma, na medida em que o único setor em condições de implementar a ação estatal é aquele que tem como função, tão somente, assegurar meios para atuação dos demais”.

Ilustrando e espelhando a difusa fronteira entre público e privado da cultura política estava a situação do arquivamento de um conjunto de plantas relacionadas ao alinhamento. Um dos Coordenadores da SMU, na época, escrevia:

A sigla [PALs], cuja origem tem raízes longínquas na história da administração da cidade do Rio de Janeiro – ex-sede imperial, ex-capital da República, ex-Distrito Federal, ex-Cidade-Estado e hoje capital estadual – representa, como todos sabem, Projeto Aprovado de Loteamento. O problema é que dentro dos arquivos a mesma sigla designa instintivamente duas coleções de documentos inteiramente diferentes em seu conteúdo e sua finalidade.

A primeira coleção de documentos compõe o que podemos chamar de sistema de cadastro imobiliário. Através dele, a Administração controla a formação de lotes legais na cidade desde o primeiro quarto do século XX. A segunda coleção faz parte do sistema de normas urbanísticas [...] definidas por plano público. (JORGENSEN, 1999, 2).

O autor do texto acima, o urbanista Pedro Jorgensen, lembra que situações desta mesma natureza aconteciam em outros arquivos:

Este é apenas um exemplo dentre os múltiplos problemas lógicos que hoje afetam os sistemas técnicos da administração urbanística municipal [...] Por não dispor de uma base gráfica própria, um sistema lança mão da base documental do outro.

De maneira geral, os sistemas técnicos da administração urbanística não fazem distinção entre entidades cadastrais e entidades normativas, o que gera diversos tipos de problemas na transmissão da informação e na análise de problemas, com efeitos negativos para o público e para a administração. (JORGENSEN, 1999, p. 2).

Ou, em outras palavras, a situação descrita fala de ausência de distinção entre o registro dos limites físicos de uma propriedade privada e o registro de uma norma pública sobre esse mesmo espaço.⁵⁴

⁵⁴ A discussão do autor sobre a natureza dos documentos que registram as fronteiras físico-fundiárias foi aqui simplificada por não ser de interesse da tese.

Por último, todos os profissionais do campo normativo registraram a ausência de *feedback* sobre suas ações e um conseqüente impedimento de ajustar pró-ativamente a legislação à dinâmica urbana, ao invés da permanente concentração de esforços para consertar desajustes.

Não tenho retorno sobre a aplicação de um PEU. (G – 2)

Não acompanhamos a tramitação de projetos de lei urbanísticos na Câmara, nem os nossos, nem os “de iniciativa dos vereadores e outras Secretarias. Não existe controle sobre os Pareceres emitidos que indiquem estatísticas sobre o que foi ou não incorporado à legislação. (G – 2)

Sofremos da ausência de instrumentos para avaliação da implantação do alinhamento. (G – 2)

Não há informações sobre os recuos implementados e sobre as desapropriações efetivados. Isso é controlado pela SMF.⁵⁵ (G – 2)

O Licenciamento

O ambiente de informações em que opera o Licenciamento é o principal responsável pelo baixo grau de eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado à comunidade. O grande volume de Processos Administrativos que aí tramitam em papel, aliados a um baixo patamar tecnológico, são os principais condicionantes sobre a gestão urbana.

Como visto, os volumes são elevados: tramitavam mensalmente cerca de um mil e seiscentos Processos de Licenciamento e Legalização, duzentos Habite-se eram emitidos e mil licenças, concedidas. As atividades são descentralizadas e são muitas as interfaces com outros órgãos públicos, com o cidadão e com empresas. Esse processo é a fonte que alimenta os cadastros urbanos básicos (lotes, logradouros e edificações), além de desempenhar a função de gerar documentos probatórios.

Citando como fonte estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas, foi informado à pesquisadora a estimativa de que o Licenciamento gerava de cerca de trinta e nove mil atendimentos ao mês. A classificação do público atendido foi: em primeiro lugar Cidadão, seguido de Escritórios de arquitetura; Despachantes, Profissionais autônomos; Construtoras; Órgãos públicos e Escritórios de advocacia.

Parte do grande volume de atendimentos pode ser ocasionado pela ausência de informações adequadas, o que redundaria em idas desnecessárias do público à SMU. Não existem produtos para orientação prévia ao cliente sobre procedimentos; há dificuldade para emissão de certidões de informações prévias, o que reduziria as margens de falhas nos projetos, e a necessidade de um atendimento pessoal para conceder uma simples informação sobre o andamento de um processo.

Se existissem sistemas de consulta locais e por internet sobre o andamento dos processos dentro da SMU, sobre a legislação, serviços de atendimento telefônico e melhor articulação com as Regiões Administrativas, diminuiria consideravelmente o número de atendimentos e atender-se-ia melhor quem realmente precisasse de uma análise da situação. (G -2)

O sistema que apoiava o Licenciamento, o OACE, implantado em 1966, funcionava em grande porte e era acessado a partir de um emulador de terminal. Sua função não era de acompanhar um processo – como um *software* de *workflow* – mas de emitir Licenças, Habite-se, documentos de arrecadação (DARM), Intimação, Embargo, etc. “Ele foi muito mal aceito no início, a interface era difícil de usar e foi reformulada. Ainda é pouco usado, só está em cinco DLFs e apenas 160 Processos foram cadastrados.”⁵⁶

Uma série de outros problemas decorria da carência de recursos de informação destinados à área, dentre os quais, a situação do Arquivo Geral de Irajá, que armazenava cerca de quinhentos mil processos em papel.

Só temos um computador, um 286, que serve para dar saída dos Processos para as DLFs/DRLF. O tempo entre a solicitação de um Processo e o envio até a DLF/DRLF chega a quase um mês. Como o malote tem dias certos de saída e chegada e a quantidade física de Processos é limitada pelo tamanho do malote, tem quase sempre mais Processos a serem enviados do que os que podem ser enviados. Isso acaba aumentando o tempo de tramitação dos Processos com prejuízo para o contribuinte. (G - 4)

Aqui falta espaço físico, as pastas estão velhas e sem cuidados. O que temos no computador é a localização dos Processos, por seu número, nas estantes. Mas há erros nas indexações e lacunas no cadastramento dos Processos,

⁵⁵ Só há informações sobre as desapropriações aprovadas e não sobre a desapropriação efetivada (chamada de Imissão da Desapropriação), controlada pela SMF.

alguns irrecuperáveis. Teríamos de rever todos os Processos, localizar em que pastas estão e também cadastrá-los não só pelo seu número, mas também pelo endereço. Também deveríamos ter uma copiadora, para que não tivéssemos de mandar um Processo daqui para o Arquivo da CPU [no prédio da Prefeitura, onde fica a sede da SMU] só para fazer cópia da planta e depois voltar, para então ser enviada às DLFs/DRLFs, que entregam a cópia ao cliente. Quando um Processo é protocolado lançam-se registros redundantes em três cadastros⁵⁷. (G – 2)

Situações rotineiras, como emissão de segunda via de Certidão de Habite-se ou de um Processo que requeira o desarquivamento de uma planta em outro anterior, ilustram o grau de problemas com que lidam o nível operacional e o cliente atendido:

Se o Processo procurado tiver sido registrado na DLF/DRLF [nas chamadas Cadernetas de Numeração], a seqüência envolve ida e volta ao Arquivo Geral – passando, no caso de planta, pela CPU para reprodução –, com várias entradas nos diversos protocolos e deslocamento dos papéis entre pontos distantes da cidade. Caso não tenha sido registrado na Caderneta, será necessária uma investigação cujo sucesso dependerá das informações que o cliente possa fornecer.

Dependendo do tipo de licenciamento, são muitas as interfaces com outros órgãos. O ônus fica com o cliente que deve levar seu projeto a vários lugares, que pedem, em muitos casos, o mesmo documento. (G – 4)

O quadro informacional que domina o Licenciamento repercute em várias áreas.

Uma limitação importante pode ser vista sobre a descentralização, ocorrida na SMU durante a fase da pesquisa desta tese, que foi retrocedida pelo governo seguinte⁵⁸. Um dos requisitos para que se efetive uma descentralização é que as informações, os sistemas e os bancos de dados sejam distribuídos entre as unidades executoras e integrados para a visão corporativa. Como já visto, com os patamares tecnológico e organizacional então disponíveis, isto não era possível. A autora considera que, mesmo existindo outras razões para essa re-

⁵⁶ Apesar dessas limitações, o OACE estava ligado – via IPLAN RIO – ao sistema do IPTU e usava o cadastro de Logradouros da Fazenda.

⁵⁷ No Sistema de Protocolo Interno, no SICOP e no Livro de Registro (papel).

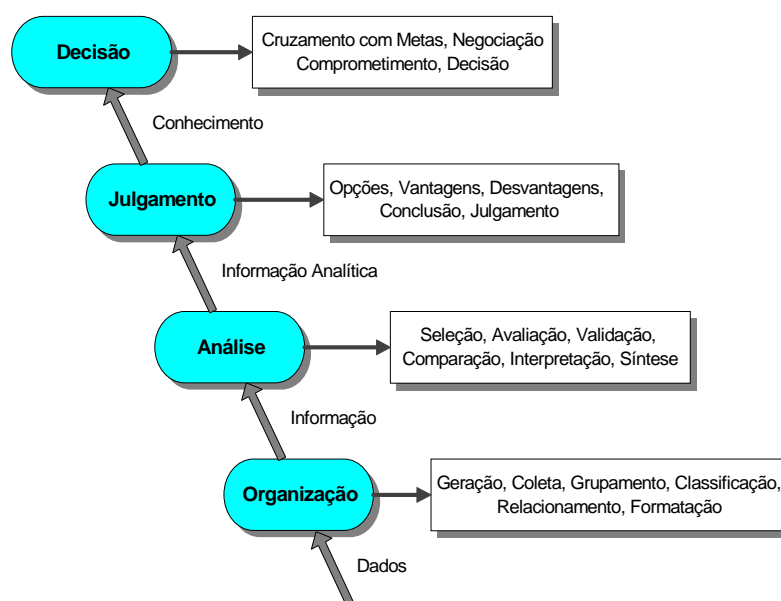
⁵⁸ Prefeito César Maia (2000/2004).

centralização, o ambiente de informações, da forma como estava estruturado, não preenchia os requisitos para sustentar o novo modelo organizacional.

Outras repercussões recaem sobre o cidadão, que, como usuário dos serviços públicos, deve superar deficiências do setor público em trocar informações entre seus próprios órgãos; sobre os normatizadores, como já visto, e também sobre a tomada de decisão do nível estratégico.

A resposta à questão inicialmente formulada pela Secretaria de Urbanismo sobre a direção do crescimento da cidade – o quê e onde é licenciado – depende de uma cadeia de agregação de valor à informação o que, sem uma base dos dados primários organizada, compromete todas as etapas subsequentes.

DIAGRAMA 5 – VALOR AGREGADO À INFORMAÇÃO ATÉ O PROCESSO DECISÓRIO



A validação de algumas questões, realizada pela autora no ano de 2002, apontou avanços do ponto de vista tecnológico:

O *backbone* corporativo da Prefeitura foi implantado e houve integração em nível físico, mas não em nível lógico. Houve mudanças na plataforma, que ficou mais segura. O banco de dados com o cadastro de Logradouros ficou pronto e incorporamos agora também os Logradouros não-Reconhecidos [60%], isto é, os Aceitos da SMF [40% do Cadastro].

O sistema de apoio ao licenciamento está tendo alguns módulos desenvolvidos. Mas o arquivo de Processos de Irajá continua da mesma maneira. Custa muito caro organizá-lo e digitalizar o conteúdo das pastas, e isso não tem qualquer visibilidade para o público. A prioridade fica então para construir uma praça, o que todos vêem. (G – 3).

Quanto às questões de articulação institucional no campo informacional, a situação relatada é a seguinte:

Existia um Conselho Municipal de Informática que sempre foi pró-forma. Era composto por Secretários que se dedicavam a suas pastas. O que avançou nesse período foram medidas relativas à segurança. Não existe sistema corporativo municipal afora o das Plantas Cadastrais da Cidade⁵⁹. (G-3)

A grande carência continua sendo o processo de integração de informações da Prefeitura. Com isso os mesmos dados são replicados em vários lugares com repercussão sobre a qualidade e o processo decisório. Cadastro de logradouros continuam existindo e são mais do que três [os da SMU, SMF e SMO], são uns quatro ou cinco. A COMLURB e a Secretaria de Transporte também têm o seu. [...] Conseguir informações na Prefeitura é muito complicado. Se uma Secretaria solicita usar informações de outra, vem logo a pergunta: “em troca ganhamos o quê?” É mais fácil conseguir as coisas aqui pelos relacionamentos pessoais do que pelo institucional. Acabamos de receber [em setembro de 2002] um comunicado de que está sendo criada uma Câmara de Integração de Informática, com comitês permanentes e grupos focais. Vamos ver se e como vai funcionar. (G – 3)

Uma das ex-assessoras do Gabinete, numa segunda entrevista, conclui:

As questões do licenciamento de usos e atividades econômicas e do reconhecimento de logradouros estão no meio do campo da SMU com a SMF. Por que não houve uma negociação para atuação em conjunto? O que a cidade perde com isso?

⁵⁹ A planta cadastral é resultado de um levantamento aerofotogramétrico da cidade, hoje digitalizada e georeferenciada e arquivada em um banco de imagem (GIS) de uso comum dos órgãos da Prefeitura.

A conseqüência desse quadro é que temos menos cidadania, mais particularismos, mais clientelismo e mais chance para se estabelecer a liderança carismática, que não precisa recorrer muito a informações para decidir. Não tem jeito, primeiro tem de burocratizar, para mostrar às pessoas que elas não podem fazer o que der na cabeça e para criar a cultura do cidadão.

Ou, conforme expressou, em 2002, outra ex-dirigente da SMU: “não existe interesse na unificação pela competência administrativa. Ela não ganha relevância porque, como está posto, a situação atende melhor aos interesses político-partidários.”

Considerações finais

Hoje, início de 2003⁶⁰, o objetivo do equilíbrio fiscal continua a se mostrar um pedra incontornável para os projetos nacionais. Nesse contexto, os objetivos iniciais do movimento pela Reforma do Estado (o modelo gerencial puro, conforme visto no Cap. 1) orientados para a redução de custos e aumento de eficiência, devem manter a hegemonia dos monitoramentos e controles governamentais na área fazendária.

Pela argumentação aqui desenvolvida o ambiente de informações, expresso em uma visão integrada do político, do gerencial e do tecnológico, estará refletindo essa hegemonia, e o diagnóstico dos recursos de informação serão um testemunho desta disposição do poder.

Ao mesmo tempo, valores pertinentes aos posteriores modelos de gestão pública – como qualidade, eficácia, satisfação do usuário do serviço público, equidade no atendimento ao cidadão – estão mais incorporados à cultura do país. São valores que, com o passar do tempo, a democracia “internaliza” em uma faixa crescente da população, sobretudo nos grandes centros urbanos. Casos de desperdício dos recursos públicos e de mal atendimento pelos serviços públicos estão sob o foco de interesse da mídia no país.

Essa tensão, esse *trade off*, entre eficiência econômica (para atender objetivos fiscais) *versus* eficácia pública (para atender objetivos de qualidade do atendimento público), irá dirigir o desenvolvimento do ambiente de informações governamental. No caso ilustrado pela pesquisa, por exemplo, se os aspectos ligados à qualidade de vida pesarem tanto quanto os aspectos fiscais, a base informacional em que se processam o Reconhecimento de Logradouros e o Licenciamento de usos e atividades na cidade do Rio de Janeiro terá que ser aperfeiçoada, e isso exigirá recursos financeiros, humanos, tecnológicos e capacidade de estabelecer um novo pacto informacional dentro da Prefeitura.

A gestão pública condicionaria de outra maneira o ambiente informacional.

Mas, também será necessário mudar o ambiente informacional e criar novas bases para que um novo equilíbrio de forças e de prioridades se estabeleça e consolide na ação pública. Recorrendo à ilustração da SMU, a descentralização administrativas sem a re-distribuição dos sistemas de informações, das bases de dados e do *work-flow* entre as DLF/DRLF não poderá ir longe – ainda que também existam outras razões para isso acontecer. Não será possível a constituição de um Estado em rede se não houver capacidade de constituição coletiva de ciclos de informação.

Por outro lado, a privatização do público permanece como um antigo traço - como uma característica de base, como o mesmo não relacionado ao outro, mas à mesma coisa de outro modo - a moldar o ambiente de informação, dificultando, especialmente, a constituição tanto de um projeto de eficiência quanto de eficácia pública. E, mais ainda, de um projeto compatível com as atuais demandas em relação ao funcionamento do Estado: descentralização, governança, governo eletrônico.

Como ilustrado, o objetivo de implantação do CADURB como auto-atendimento via Internet, para informar ao interessado o que a norma permite ou não em determinado ponto da cidade, exigia competências e requisitos tecnológico e financeiros. Mas também um esforço de transformação do conhecimento tácito individual em conhecimento explícito coletivo, o que implica em mudança na cultura política, nas condutas e orientações avaliativas do governo e da política.

A mudança do patamar tecnológico de gestão de estoques e fluxos de documentos em papel – gestão fortemente centralizada e envolvida com problemas decorrentes dos atributos físicos dessa mídia – para uma gestão partilhada de estoques e fluxos de informações digitais, apoiada por sistemas integrados, é requisito para os novos modelos de gestão, para a descentralização e para a governança. Essa transição não é uma tarefa simples, enfrentando desafios análogos da passagem do modo de produção informacional manufatureiro para o industrial. O que implica numa série de ações concretas que vão desde digitalizar e re-indexar coleções, adquirir e operar tecnologias, passando por construir sistemas baseados em consensos corporativos sobre signicados-significantes e sobre as funcionalidades a serem automatizadas (o que requer acordos políticos).

Para - de fato - se dirigir políticas públicas é necessário uma estrutura executora que funcione, o que Klikisberg (2000) chamou de Estado Social Inteligente (Cap. 1).

A Gestão Pública necessita que as etapas de agregação de valor à informação, vistas no Cap. 5 (pg. 12), sejam cumpridas, para que o operacional atenda com qualidade o cidadão, e o gerencial e as tomadas de decisão ocorram em bases racionais e passíveis de *accountability*. Sem dados básicos e cadastros primários organizados e consultáveis, a gestão pública torna-se muito frágil, ou uma farsa. Essa situação, tão bem ilustrada com a situação das estatísticas do Licenciamento sobre as tendências e demandas da cidade real no Rio de Janeiro, é mais comum do que poderia se supor:

⁶⁰ Dois meses após a posse de novos Governos Estaduais e do Governo Federal do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

O que atualmente sabemos sobre o tamanho e os custos da administração pública no Brasil, é que ninguém sabe com certeza quantos servidores há ou quanto eles custam. Em relação ao tamanho, as estimativas variam de sete a oito milhões de servidores para os três níveis de governo; também estima-se que sua distribuição seria a seguinte: 24,6% em nível federal, 49,1% em nível estadual, e 26,3% em nível municipal. Com respeito aos custos do Governo Federal e do setor paraestatal à sua volta, o Tesouro (que paga) e a Secretaria de Administração Pública (que supervisiona) têm dados diferentes, tanto para os gastos, como para o número de servidores. (MARTINS, L., 1997, p. 34).

Em uma sociedade onde vigore a pluralidade organizacional mais do que a força institucional são indispensáveis a capacidade e competência de coordenação e articulação. E isso representa coordenação técnica, gerencial e política também no campo da informação. Um ambiente de informações rarefeito em termos de gestão, que supõe soluções espontâneas e deixa frouxo os padrões – ou pelo menos as regras de tradução entre diferentes padrões – tende a apresentar incompatibilidades com o funcionamento da pluralidade organizacional, característica do mundo atual.

Para se atingir objetivos governamentais, como crescer e desenvolver o país e melhorar as condições e a qualidade de vida população, o suporte informacional deverá ser considerado requisito de primeira grandeza. No país, os governos deveriam, cada vez mais, antes do lançamento de uma política ou de um programa, exercitar as perguntas: quais requisitos informacionais são necessários para suportá-las? Eles existem ou devem ser criados? Há recursos para desenvolvê-los?

Neste ponto, não se pode deixar de levar em consideração características da formação brasileira: em que medida as respostas do Estado brasileiro às demandas da sociedade, nesse início de século e milênio, romperão com antigas características?

A História do Brasil pode ser entendida como a de um Estado forte e uma sociedade civil fraca. O Estado antecede a sociedade civil. Se esta é uma característica estrutural que atravessa o processo histórico brasileiro, outra digna de registro refere-se à incorporação de fortes traços de ordens vencidas quando ocorre superação da ordem existente. Assim é que no momento da independência o estamento burocrático colonial “transmitiu-se intacto” [Trindade, 1985, 64-65], caracterizando um processo de continuidade com

relação à administração colonial. Ao longo do Império se verifica a capacidade das elites políticas de controlar o Estado e a nação dentro de um “centralismo unitário” construindo a unidade nacional e “um aparelho estatal complexo e estável”. (PINHO, 2002, p. 2).

Os traços patrimonialistas, que se manifestam na resistência à separação entre o público e o privado e entre político e do administrativo (Cap.2), também estão presentes na predominância informacional da Fazenda. Nem as tarefas são definidas de forma fixa como deveres oficiais, conforme previsto por Weber (1982), nem existe isonomia formal das estruturas jurídicas do Estado, como assinala Guerzoni (1996, p. 59), em sua análise sobre o Governo Federal.

[...] o único setor em condições de implementar a ação estatal é aquela que tem como função, tão somente, assegurar meios para atuação das demais, que é a Fazenda.

O desafio é encontrar nosso próprio padrão teórico de análise e de ações práticas, visando a atender as demandas e necessidades sociais informacionais contemporâneas, sem, no entanto, deixar de considerar que

As formas superiores da sociedade devem ser como um contorno congênito a ela e dela inseparável: emergem continuamente das suas necessidades específicas e jamais das escolhas caprichosas (HOLANDA, 1991, P. 142)

A autora considera essa tese como início de uma linha de pesquisa que pode se desenvolver em duas direções:

A primeira, aperfeiçoando e testando os conceitos da metodologia aqui sugerida sobre ambiente informacional, para se dispor de uma ferramenta de diagnóstico integrado nesse campo e de organização de uma agenda de trabalho;

A segunda, monitorando as ações e as situações do Estado brasileiro nesse campo, com um olhar que integre o político, o gerencial e o informacional. A constituição de um observatório que reflita sobre as situações identificadas, na opinião da autora, deve partir do olhar multidisciplinar capaz de perceber as articulações entre gestão pública e gestão da informação. O desenvolvimento dessa competência pode ser uma importante contribuição ao desenvolvimento do país.

Referência Bibliográfica - citações

ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, 1997.

BARRETO, Aldo Albuquerque. [Mudança estrutural do fluxo do conhecimento](#). **Revista Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 27, 1998.

_____. **A eficiência técnica e econômica e a viabilidade de produtos e serviços de informação**. 1996. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/Escola de Comunicação-UFRJ, Rio de Janeiro, 1996, mimeo.

BEARMAN, David. Diplomats, weberian bureaucracy and the management of electronic records in Europe and America. **American Archivist**, v. 55, 1992.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Editora Cultrix, 1973.

BENEVIDES PINHO, Diva; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. (org.). Manual de economia. São Paulo: Saraiva, 2001.

BENJAMIN, Walter. **Magia e Técnica, Arte e Política**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BORDIEU, Pierre. **L'Economie des Échanges Linguistiques**. Paris: Langue Française, 1980.

_____. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BRESSAN, Silvio. Reforma Administrativa. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v. 120, n. 1, Jan-Abr 1996.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. **Reconstruindo um novo Estado na América Latina**. Brasília: ENAP, mar 1998. (Textos para Discussão).

BRIZÍDIA, Joubert & MARQUES, Ivan da Costa. Política governamental de informática. In: SIMPÓSIO DE INFORMÁTICA DO SENADO FEDERAL, 1983, Brasília. **Trabalho apresentado**. Brasília: Senado Federal, 1983.

BRUSSARD, B. K. Information resource management in the public sector. **Information & Management**, North-Holland, n. 15, 1988, p. 85-92.

BURK JR., C. F. Auditing the management of information resources: a challenge for the '80's. **Discussion Paper**, [SI]. Office of the Auditor General of Canada, n. 39, out 1984.

CAIDEN, G. E. Administrative reform: American style. **Public Administration Review**, v. 54, n. 2, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. Ideologias no pós-guerra fria. **Cadernos do PSDB**, Brasília: Partido da Social-Democracia Brasileira, n. 1, abr 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Editora Paz e Terra, v. 1, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

CIRCULAR A-130.. Office of management and budget (OMB). Executive Office of the President (OMB), fev. 1996.

CLARKE, T. **Reconstructing the Public Sector: performance measurement, quality assurance and social accountability**, 1993. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, 1997.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

DANTAS, Marcos. Valor-trabalho e Valor-informação. **Transinformação**, Campinas: PUCCAMP, v. 8, n. 1, jan-abr 1996.

_____. **Trabalho com informação: investigação inicial para um estudo na teoria do valor**. 1994. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/Escola de Comunicação-UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação**. São Paulo: Futura, 1998.

_____. **Reengenharia de processo**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, dez. 1996, São Paulo.

DONOHUE, Joseph C. **Information resources management: passing fad or new paradigm?** [SI]: Aspen Systems Corporation, 1985.

DRUCKER, Peter. **As novas realidades**. São Paulo: Pioneira Editora, 1989. (Coleção Novos Umbrais)

_____. **A nova economia mundial**. [SI]: ABICOMP, 1996.

_____. **Desafios gerenciais para o Século XXI**. São Paulo: Pioneira Editora, 1999.

_____. **Sociedade pós capitalista**. São Paulo: Pioneira Editora, 1994.

EDWARD, J. David. **Influência do gerencialismo na administração pública**. Departamento de Ciência Política da Universidade de Tennessee em Chattanooga. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anamalin@terra.com.br> em 10 fev. 2002.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Ed. Globo, 1996.

FERREIRA, Valeriano M. **A reforma administrativa no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso**. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (org.) **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

FUNDAÇÃO DE APOIO à PESQUISA (FUNAP). In: Almanaque Abril. São Paulo: Editora Abril, 1999.

FOUCAULT, M. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

GIULIANO, V. L'automatisation du travail de bureau. **Pour la science**, [SI]: n.esp., nov. 1982.

GÓMEZ, Carmen Pinheiro. **Reforma administrativa no governo FHC**. Documento de pesquisa, 2000. In: BRESSAN, Silvio. Reforma Administrativa. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Além do Estado e do mercado: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 118, n. 3, set. 1994.

_____. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. **Revista Internacional de Estudos Políticos**. Rio de Janeiro: UERJ/NUSEG, v. 1, n. 1, abr. 1999. p. 67-93.

_____. Novos Cenários para a Informação. In: A cidade e a cidadania da informação: espaços e rede urbanas de informação. Pesquisa pelo CNPq, MCT, 2000.

GORDILHO, Mário Jorge de Freitas. **A administração das informações nas empresas**. In: CONGRESSO DE INFORMÁTICA DA SUCESU, 21, 1991, São Paulo. Trabalho apresentado, mimeo.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 47, v. 120, n. 1, jan.-

abr. 1996.

HABERMAS, Jurgen. **La technique et la science comme “ideologie”**. Paris: Editions Gallimard, 1973.

HAMBLENTON, R. Decentralization and democracy in UK local government. **Public Money and Management**, jul.-set., 1992. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

HERNÁNDEZ, José Vargas. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la “Nueva Economía Política”, la “Nueva Gerencia Pública” y la “Nueva Política Social”. **Revista Prevista**, Disponível em <<http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista4.htm>> Acesso em 26 out. 2001.

HERNON, Peter; MACLURE, R. Charles. Electronic US government information: policies issues and directions. **Annual Review of Information Science and Technology (ARIST)**, v. 28, 1993; Medford, NJ, v.28,1993.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve Século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

HOLMES, M. & SHAND, D. Management reform: some practioner perspectives on the past ten years. **Governace**, v. 8, n. 4, [Sd]. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997, p. 11.

HORTON, W. Forest; MARCHAND, Donald A. **Information management in public administration**. Arlington, Virgínia, EUA: Information Resources Press, 1982.

INDOLFO, A. C. et al. Gestão de documentos: conceitos e procedimentos básicos. **Publicações Técnicas**, Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, n. 47, 1993.

JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **DataGramZero**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 5, out. 2000.

_____. **Os Arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado Brasileiro**. 1998. Tese (Doutoramento em Ciência da Informação), IBICT./ Escola de Comunicação-UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

JARQUÍN, Edmundo. **Estado democrático y gobernabilidad en el siglo XXI**. [SI] [Sd]. Disponível em <<http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista4.htm>>. Acessado em: 14 set 2000 e 21 nov 2002.

JORGENSEN, Pedro. A modernização dos sistemas técnicos: compreendendo e aperfeiçoando as ferramentas todas do urbanismo. **Texto interno**. SMU, 1999.

JORNAL DO BRASIL. Políticas da informação moderna. 8 dez 2002, p. A-18.

KATZER, Jeffrey & FLETCHER, Patrícia T. The information environment of managers. Cidade: ASIS/ARIST, v. 27, 1992.

KLIKSBERG, Bernardo. ¿Como reformar el estado para enfrentar los desafios sociales del 2000? **Revista Instituciones y desarrollo**, [SI]., n. 6, mar. 2000. Disponível em <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista6.htm>. Acesso em: 8 jul. 2002.

LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LASTRES, Maria Helena & ALBAGLI, Sarita. **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

LATOUR JR, Bruno; BARATIN, Marc; CHRISTIAN, J. **Le pouvoir des bibliothèques: la memoire des livres en Occident**. Paris: Albin Michel, 1996.

LEGEY, Liz-Rejane Issberner. **Adoção e difusão de tecnologias de informação e comunicação: o mercado de EDI no Brasil**. 1998. Tese (D.Sc.), COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

LEMOINE, Philippe M. **Société d'information et nouvelle croissance: examen de certaines approches étrangères**. Paris: La Documentation Française, 1978. In: NORAT, S. & MINC, A.

LEVITAN, Karen B. Information Resource(s) Management: IRM. **ARIST**, v. 17, 1982.

LYTLE, Richard H. Information resources management. 1981-1986. ARIST, v. 21, 1986.

_____. Information resources management: a five years perspective. **Information Management Review**. Aspen Publisher: v. 3, n. 3, 1989.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Sociedade da Informação. **Cadernos CEDESEN**. Brasília: Senado Federal, a. II, v. II, 1991.

_____. Economia e política de informação: novas visões da história. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 8, n. 4, out.-dez. 1994.

_____. O mal estar brasileiro na sociedade da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 12, n. 4, 1998.

_____. A Desordem Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ano 45, vol. 118, nº 3, set.-dez. 1994;

_____; GORDILHO, Mário Jorge de Freitas. **O SERPRO e a indústria de informações on-line**. In: CONGRESSO DE INFORMÁTICA DA SUCESU, 20, 1987, São Paulo. Anais. São Paulo, 1987.

MARCHAND, Donald A.; HORTON, W. Forest. **Infotrends: profits from your information resources**. USA: John Wiley & Sons, Inc, 1986.

MARTELETO, Regina Maria. Cultura, Educação e Campo Social, **Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.**

MARTINS, Humberto Falcão. **Administração pública gerencial e burocracia: a persistência da dicotomia entre política e administração**. Disponível em <<http://www.clad.org./anales>>. Acessado em 14 fev. 2002.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília: ENAP, n. 8, 1997.

MASCARENHAS, Eduardo. **Brasil de Vargas a Fernando Henrique: conflito de paradigmas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MAYNTZ, Renate. **Nuevos desafíos de la teoría de Governance**. Disponível em <www.ibe/ii/RSC/Mayntz.htm>. Acessado em 14 fev. 2002.

MCGEE, James & PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

MELO, Marcus André. *Governance* e reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 47, v. 120, n. 1, jan.-abr. 1996.

MOSTAFA, Solange Puntel. As ciências da informação: informação, saber e mudança. São Paulo em Perspectiva, **Revista da Fundação SEADE**, São Paulo, v. 8, n. 4, out-dez 1994.

NONAKA, Ikujiro & TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

NORAT, S. & MINC, A. **A informatização da sociedade**. Rio de Janeiro: FGV/COBRA, 1980.

NUNES, Edson.. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília: ENAP, 1997.

OCDE. **L'économie de l'information: tendances**. Paris, 1986.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 1992.

PALAZZO DE OLIVEIRA, José. Tecnologia da informação e o cidadão. In: **PALESTRA SOBRE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E O CIDADÃO.** Rio Grande do Sul: UFRGS, 1989.

PAPERWORK REDUCTION ACT (PRA). 44 USC, Chapter 35, 1980. (as amended by the Paperwork Reduction Act of 1995).

PEREIRA, Maria José Lara de Bretãs. Desenvolvimento organizacional na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: jul./set 1985.

PEREZ, Carlota. Microeletronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries. **World Development**. Grã-Betanha: Pergamon Press, v. 13, n. 3, 1985.

PETERS, B. G. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. **Dados**, v. 35, n. 3. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, 1997

PINHO, José Antonio Gomes. **Patrimonialismo, burocracia e gerencialismo: um “mix” possível?** Bahia: Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA), Escola de Administração - Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2002. Disponível em <<http://www.ufba.br/NPGA>>. Acessado em: 14 fev 2002.

POLANYI, M. **The Tacit dimension**. Londres: Routledge & Kegan Paul. 1966.

POLLIT, C. **Managerialism and the public services**: Oxford/ Massachusetts, 1990.

_____. The Citizen´s Charter: a preliminary analysis. **Public Money and Management**, [SI], v. 14, n2., 1994.

PORAT, Marc Uri. **Information management in public administrtation**. In: HORTON, W. Forest; MARCHAND, Donald A. **Information management in public administration**. Arlington, Virgínia, EUA: Information Resources Press, 1982.

REINA, Jorge Schement & CURTIS, Terry. Porat, Bell and the information society reconsidered: the growth of information work in the early twentieth century. **Information Processing & Management**. Grã-Betanha, 1990, v. 26, n. 4.

_____. **Tendencies and tensions of the information age: the production and distribution of information in United States**. Grã-Betanha: Transaction Publishers, 1992.

RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. SMU. Rio de Janeiro, 1993.

RONDENELLI, Rosely Curi. **O gerenciamento do documento eletrônico: uma abordagem teórica da diplomática arquivística contemporânea**. [SI], 1992.

ROSZAK, Theodore. **O Culto da Informação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

RUBIN, M. Rogers. **Information economics and policy in the United States**. Littleton, Colorado: Libraries Unlimited, 1983.

SAUR, Ricardo Adolfo de Campos. A tecnologia da informação na reforma do Estado. **Textos para discussão**. Brasília: ENAP, jul. 1996.

SELLERS, Charles; MAY, Henry; MCMILLEN, Neil R. **Uma reavaliação da história dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1990.

SEMINÁRIO GOVERNO NA INTERNET 1. [Sd] [SI] Disponível em <http://www.redegoverno.gov.br/e_gov/index.htm>. Acesso em: 14 set. 2001.

SENRA, Nelson de Castro. Governamentabilidade: a invenção política das estatísticas. **INFORMARE: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação**. Rio de Janeiro, v. e, jan.-jun. 1996.

SFEZ, Lucien. **Crítica da Comunicação**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

SMU/RJ. **Conhecendo melhor a nova estrutura organizacional**, 1999/2000. 1 folder.

SMU/RJ. **Licença de Obras, Habite-se, Parcelamento do Solo, Planta Cadastral PAA, PAL e PAP, Projeto de Estruturação Urbana**, 1999. 6 Informativos.

SMU/RJ. **Atribuições dos órgãos da SMU**, nov. 1999. 1 folder.

_____. **Licença de Obras, Habite-se, Parcelamento do Solo, Planta Cadastral PAA, PAL e PAP, Projetos de Estruturação Urbana**, 1999. 6 Informativos

_____. **Atribuições dos órgãos da SMU**, nov. 1999. 1 folder.

_____. **Planejamento Estratégico**, Rio de Janeiro:Secretaria Municipal de Urbanismo, 1999.

SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

STEWART, J. & WALSH, K. Chance in the public management of public services. **Public Administration**, [SI], v. 70, n. 4, [Sd]

STOFFAES, Christian. **A crise da economia mundial**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1991.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

TRAUTH, M. Eileen. The evolution of information resources management. **Information & Management**, North-Holland: Elsevier Science Publishers B.V, n. 16, 1989.

U.S. CONGRESS. **89th Congress**, 5 U.S.C. 552, 1966

U.S. CONGRESS. **93 rd Congress**, 2nd session, 5 U.S.C. 552a, 1974

UNESCO. **Observatory on the information society**. Disponível em <www.unesco.org/webworld/observatory/index.html>. Acessado em 14 fev. 2002

VALDEI, Araújo. A reforma administrativa francesa. **Textos para a Discussão**. Brasília: ENAP, n.20, out 1997.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira Editora, 1985.

_____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WERSIG, G. & WINDEL, G. Information science needs a theory of information actions. **Social Science Information Studies**. Federal Republic of Germany: Butterworth & Co. Publishers Ltd., n. 5, 1985.

WERSIG, Gernot & NEVELING, Ulrich, The phenomena of interest to information Science. **The Information Scientist**, [SI], n. 9 dec. 1975.

WOODROW, Wilson. The study of administration. **Political Science Quarterly**. [SI], Sn, Jun 1987.

ZURKOWSKY, Paul G. **Information Industry Association (IIA) History and Purpose**. Washington, DC. Available from IIA, 316 Pennsylvania, Ave, Washington, DC.

ANEXOS

- I. SIGLAS USADAS NA PESQUISA
- II. RELAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ENTREVISTADOS
- III. QUESTIONÁRIOS USADOS PARA A RECONSTITUIÇÃO
 - 3.1 - MODELAGEM E AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE NORMATIZAÇÃO E LICENCIAMENTO
 - 3.2 – AVALIAÇÃO DOS ESTOQUES DE PRODUTOS DE INFORMAÇÃO
 - 3..3 – AVALIAÇÃO DAS UNIDADES-FIM-DE-INFORMAÇÃO
- IV. RESPOSTAS E RESULTADOS
 - 4.1. RECOMPOSIÇÃO DA NORMATIZAÇÃO
 - 4.1.1. LEGISLAÇÃO GERAL E APLICADA
 - 4.1.2. PROJETO DE MODIFICAÇÃO DE ALINHAMENTO
 - 4.1.3. RECONHECIMENTO DE LOGRADOURO
 - 4.1.4. NORMATIZAÇÃO: DEMANDAS E PROBLEMAS APRESENTADOS PELOS ENTREVISTADOS
 - 4.2. RECOMPOSIÇÃO DO LICENCIAMENTO
 - 4.2.1. LOTEAMENTO – DESCRIÇÃO
 - 4.2.2. LOTEAMENTO – DIAGRAMA
 - 4.2.3. EDIFICAÇÃO – DESCRIÇÃO
 - 4.2.4. EDIFICAÇÃO – DIAGRAMA
 - 4.2.5. LICENCIAMENTO: DEMANDAS E PROBLEMAS APRESENTADOS PELOS ENTREVISTADOS
 - 4.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO
 - 4.3.1. SMU – PRINCIPAIS COLEÇÕES DE INFORMAÇÃO SEGUNDO O SERVIÇO RESPONSÁVEL

ANEXO I. SIGLAS USADAS NA PESQUISA DE RECONSTITUIÇÃO

AIN – Assessoria de Informática SMU
CAC – Coordenadoria de Ação Urbanística SMU
CADURB – Cadastro Urbanístico
CAU – Centro de Arquitetura e Urbanismo SMU
CET-Rio – Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro
COMLURB – Companhia Municipal de Limpeza Urbana
CPA – Coordenação de Planejamento SMU
CPE – Coordenadoria de Parcelamento e Edificações
CPU – Coordenadoria de Projetos de Alinhamento e Urbanização SMU
DAD – Diretoria de Administração SMU
DAN – Departamento de Análise e Desenvolvimento de Projetos SMU
DLF – Departamento de Licenciamento e Fiscalização SMU
DOM – Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro
DRLF – Diretoria Regional SMU
GAB – Gabinete SMU
IPLANRIO – Instituto de Planejamento do Município do Rio de Janeiro
IPP – Instituto Pereira Passos
ISS – Imposto Municipal Sobre Serviços
OACE – Sistema de Controle, Licenciamento e Habilitação de Obras de Responsabilidade Particular
PAL (Projeto Aprovado de Loteamento), PAA (Projeto Aprovado de Alinhamento), PAP (Planta de Alinhamentos Projetados) – Documentos relativos ao alinhamento do espaço público/ privado
PEU – Projeto de Estruturação Urbana
PROMAT – Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais
SMAC – Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMTU – Secretária Municipal de Transporte Urbano
UEP – Unidades Especiais de Planejamento

ANEXO II. RELAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ENTREVISTADOS

Ana Maria Gonçalves da Costa
Cláudio Costa
Daisy Clark H. Ribeiro
Elizabeth Maria Castanheira
Evelyn Furquin Lima Werneck
Fernando Sendyk
Gilson Costa
Giselle Viviane Elisa Grisoli
Hélia Nacif Xavier
Leslie Figuiredo
Lucia Maria Silveira Antunes
Maria Cristina Pedrosa
Maria da Graça Ribeiro das Neves
Maria das Graças Gadelha A. C. de Almeida
Maria Helena Zeidan
Maria Luiza Korenchandler
Maria Victoria Gonçalves Martins
Marlene Herta M. Ettrich
Nair Gervais Santa Rosa
Pedro Jorgensen Júnior
Rachel Coutinho
Valéria Maria Flores Guedes
Vânia Chuairi
Winnie Emily Fellows

ANEXO III – QUESTIONÁRIOS USADOS NA RECONSTITUIÇÃO

3.1 - MODELAGEM E AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE NORMATIZAÇÃO E LICENCIAMENTO

Coordenação:		Entrevistado: nome/ telefone			Data:	
Eventos que ativam	Seqüência de Etapas	Responsável pela etapa	Resultado expresso em produtos de Informação	Fontes consultadas	Insumos	
Problemas e demandas						

3.2 – AVALIAÇÃO DOS ESTOQUES DE INFORMAÇÃO

Processo Gerador:	Nome do produto:
Entrevistado:	Função/tel.
Data:	Unidade:

1. Tipo de documento

Projeto de lei	Cadastro
Decreto	Relatório Técnico
Resolução	Boletim
Parecer	Outros

2. Natureza da informação: Gráfica Textual Outros:

3. Quantidade de itens de documentos que compõem a coleção:

4. Mídias de arquivamento

Papel

Mídia eletrônica Qual?

Mídias magnéticas Qual? _____

Outros _____

5. Quem é o responsável pelo arquivamento? Quais os principais usuários?

6. Principais problemas e demandas identificadas:

3.3 – AVALIAÇÃO DAS UNIDADES-FIM-DE-INFORMAÇÃO

Arquivos e Centro de Documentação

- Como está estruturada a unidade?
- Quantos são e qual o perfil dos funcionários?
- Atribuições formais
- Estimativa de volume de documentos arquivado e relação dos acervos sob responsabilidade
- Áreas de origem/ processo de recebimento
- Abrangência temporal/ mídia de arquivamento
- Procedimentos para consulta ao arquivo
- Condições físicas de guarda dos documentos
- Suporte de sistemas automatizados
- Principais pontos críticos

Assessoria de informática

- Como está estruturada a unidade?
- Quantos são e qual o perfil dos funcionários?
- Funções exercidas e clientes
- Aplicativos disponíveis
- Usuários e respectivo relacionamento (interno/ externo)
- Planejamento de sistemas/ equipamentos
- Procedimentos existentes
- Segurança
- Arquivamento e *back-up*
- Documentação dos sistemas
- Pontos críticos, problemas e demandas

ANEXO IV – RESPOSTAS E RESULTADOS

4.1. RECOMPOSIÇÃO DA NORMATIZAÇÃO

4.1.1. LEGISLAÇÃO GERAL E APLICADA (PEU)

Eventos que ativam	Seqüência de Etapas	Fontes consultadas	Insumos	Resultados
<p>Autorização do Prefeito ou da Secretária a partir de:</p> <p>1 - agenda do Plano Diretor;</p> <p>2 – grandes projetos que impactam uma região;</p> <p>3 - demandas da comunidade;</p> <p>4 - alto nº de licenças indeferidas na área;</p> <p>5 – problemas identificados pelo licenciamento ou na consolidação da legislação;</p>	<p>1 - Definir premissas e grupo de trabalho;</p> <p>2 - Levantar e estudar a legislação em vigor;</p> <p>3 - Especificar pesquisas necessárias;</p> <p>4 - Contratar e/ ou realizar pesquisas e estudos ⁶¹;</p> <p>5 - Compilar e analisar dados. Elaborar minuta de projeto de lei de acordo com as premissas adotadas;</p> <p>6 – Submeter minuta às instâncias afins e quando necessário a audiências públicas;</p> <p>7 - Elaborar minuta final de projeto de lei;</p> <p>8- Encaminhar minuta para Câmara e acompanhar tramitação;</p> <p>9 – Negociar aprovação/ alterações com a Câmara;</p> <p>10 – Aprovar e publicar no DO;</p> <p>11 – Acompanhar DO e arquivar projeto de lei aprovado;</p> <p>12 – Noticiar mudanças na legislação;</p> <p>13 – Atualizar cadastro de legislação;</p> <p>14 – Editar e publicar relatórios de apoio;</p> <p>15 – Elaborar Parecer Urbanísticos e responder à consultas;</p> <p>16 – Fornecer cópia da legislação ao público;</p>	<p>- Legislação urbanística estadual, federal, de outros municípios e de outros países;</p> <p>- Consultorias externas, assessoria jurídica, encontros e participações em <i>workshops</i>;</p> <p>- Bens tombados;</p> <p>- Pesquisa de campo sobre ocorrências urbanísticas;</p> <p>- Estudos sobre infra-estrutura (abastecimento de água, esgoto, drenagem de águas fluviais etc.)</p> <p>- Planta cadastral e mapas temáticos;</p> <p>- Fotos Aéreas e locais;</p> <p>- Projetos de Alinhamento;</p> <p>- Licenças e habite-se concedidos;</p> <p>- Levantamento de campo.</p> <p>- Lotes irregulares (SMH);</p> <p>- Anuários: IBGE; IPP (Instituto Pereira Passos, etc.); Publicações urbanísticas e sobre a cidade;</p>	<p>- Legislação Urbanística Municipal;</p>	<p>- Decretos e Leis</p> <p>- Minutas de projetos de Lei;</p> <p>- Pareceres;</p> <p>- Resoluções de Alinhamento;</p> <p>- Sub-produtos: Relatórios de Pesquisa e de PEU;</p>

⁶¹ Ex. Dinâmica do mercado imobiliário; ocorrências urbanísticas; licenças/habite-se; loteamentos irregulares; levantamento aerofotogramétrico; usos e atividades; infra-estrutura; tamanho de lotes etc.

4.1.2 – PROJETO DE MODIFICAÇÃO DE ALINHAMENTO

Eventos que ativam	Seqüência de Etapas	Fontes consultadas	Documentos de Alinhamento	Resultados
<p>- Elaboração de um PEU ou de um Projeto Urbanístico;</p> <p>- Pedido de revisão solicitado pela comunidade;</p> <p>- Identificação acidental de problemas;</p> <p>- Problemas levantados durante análise dos processos nos DRLFs/DLFs.</p>	<p>1) Analisar e decidir sobre manter, alterar ou revogar o Alinhamento;</p> <p>2) Caso seja alterado, produzir um croqui;</p> <p>6) Elaborar e encaminhar a minuta da resolução a ser assinada pela secretária;</p> <p>7) Aprovação e publicação da resolução no DOM;</p> <p>8) Colocar na planta original número e data da resolução;</p> <p>9) Solicitar cópia em poliéster a partir da publicação do DOM, para arquivamento;</p> <p>10) Registrar no Livro de Registros de Numeração o novo PAL, PMA ou PAP;</p> <p>11) Arquivar a cópia do PAL, PMA ou PAP e registrar no arquivo (Cardex) o local do arquivamento;</p> <p>12) Distribuir e controlar cópias enviadas aos DLFs;</p> <p>13) Atender à solicitações de cópias do público;</p> <p>14) Elaborar Pareceres sobre alinhamento em processos;</p>	<p>- Plantas sobre a implantação ou previsão de novos projetos (SMO);</p> <p>- Dados sobre o patrimônio público e sobre decretos e Imissão de Desapropriações (SMF);</p> <p>- CET Rio (projetos viários);</p> <p>- Projeto Rio Cidade (IPP);</p> <p>- Diário Oficial;</p> <p>- Livro de Registro de Numeração PAA/PAL;</p> <p>- Termos de Doação de Recuos;</p> <p>- Fotos áreas;</p> <p>- Tombamentos (SMC);</p> <p>- RioÁguas (Projetos de Canalização e drenagem de rios);</p> <p>- Planta Cadastral.</p>	<p>(PA's/PALs; PMA's; PAP's; PLTs; Projeto Normativo de Urbanização)</p>	<p>- PMA;</p> <p>- PAP;</p> <p>- Parecer Urbanístico;</p>

4.1.3 – RECONHECIMENTO DE LOGRADOURO

Eventos que ativam	Seqüência de Etapas	Fontes consultadas	Insumos	Resultados
<p>- Publicação no DOM da “Aceitação de Obras de Urbanização”, para um loteamento requerido à CPE;</p> <p>- Solicitação da comunidade de reconhecimento de logradouro;</p> <p>- Solicitação da Câmara através de Projeto de Lei.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Abrir processo de reconhecimento; 2) Analisar e examinar a área. Definir início/fim da rua e selecionar nome; 3) Elaborar minuta de decreto e mandar p/ o prefeito; 4) Ler, conferir e arquivar decreto de aprovação no DOM; 5) Colocar o nome da rua e o número do decreto no original do PAL; 6) Registrar no Cadastro de Logradouro da CPU e enviar para o Cadurb; 7) Enviar para a SMF incluir código de logradouro; 8) Enviar para a SMO emplacar; 9) Encerrar processo de reconhecimento e enviar para arquivamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obituário de O Globo; - Guia Rex; - Guia 4 Rodas; - Cadastro de Logradouros Reconhecidos; - Cadastro de nomes propostos; - Planta cadastral; - Levantamento de campo; 	<ul style="list-style-type: none"> - PAA/PAL; - Relatório de Vistoria da SMO 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto de Reconhecimento de Logradouro; - Certidão de Reconhecimento de Logradouros

4.1.4. DEMANDAS E PROBLEMAS APRESENTADAS PELOS ENTREVISTADOS

Legislação geral e aplicada (PEU's)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidação e digitalização da Legislação municipal; ▪ Definição de uma tabela municipal única de atividades econômicas para a prefeitura (em articulação com o IBGE); ▪ Obtenção de informação sobre invasões e sobre usos indevidos; ▪ Obtenção de estatísticas adequadas sobre o licenciamento, principalmente sobre: <ul style="list-style-type: none"> ▪ licenças e habite-se concedidos; ▪ tamanho dos lotes; ▪ licenças indeferidas; ▪ Obtenção de informações estruturadas sobre o licenciamento, principalmente sobre licenças e indeferimentos, indexadas por bairro; ▪ Obtenção de informações estruturadas sobre a rede de logradouros; ▪ Acesso às plantas cadastrais digitais do IPP; ▪ Registrar no CADURB os parâmetros de gabarito, zoneamento e tamanho do lote definidos pela legislação anterior à 1976 ▪ Obtenção de informações do ISS; ▪ Obtenção de levantamentos e atualização sistemática de dados sobre uso e ocupação do solo; ▪ Necessidade de sistematização de informações sobre a situação fundiária dos imóveis da cidade;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoramento da tramitação dos projetos de lei da SMU na Câmara; ▪ Acompanhamento dos projetos de lei urbanísticos de iniciativa dos vereadores e de outras secretarias; ▪ Controle sobre os pareceres emitidos, indicando o que foi ou não incorporado à legislação; ▪ Atuar sobre a legislação pró-ativamente ao invés de concentrar esforços em consertar desajustes; ▪ Acompanhar o andamento da aplicação de um PEU; ▪ Aprimoramento da obtenção das estatísticas sobre fontes externas;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento de sistema automatizado para indexação e cadastramento dos documentos técnicos usados nos processos (fotos, plantas, mapas relatórios etc.); ▪ Desenvolvimento de sistema automatizado para recuperação das normas segundo conteúdo;
Alinhamento
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obtenção de informação sobre as desapropriações de fato ocorridas; ▪ Integração do sistema de logradouros municipal entre SMU, SMO e SMF; ▪ Centralização da guarda dos originais dos projetos de alinhamento, distribuídos entre a SMO e a SMU; ▪ Separação do arquivamento das normas e do arquivamento dos registros fundiários de alinhamento;

- Acesso aos dados da SMF sobre lotes;
- Acesso as Plantas Cadastrais digitais do IPP;
- Criação de instrumentos para avaliação da implantação do alinhamento;
- Negociar com outros órgãos municipais para que não desenvolvam projetos sem consultar a SMU sobre os alinhamentos;
- criação de sistema para controle dos pareceres emitidos;
- criação de sistema referencial e de controle de numeração dos documentos de alinhamento;
- Aquisição de equipamento para a impressão de microfimes.

CADURB

- Operacionalizar a emissão de certidões via CADURB;
- Estruturar o projeto, criar a documentação técnica do sistema e um vocabulário estruturado para recuperação;
- Motivar a área de licenciamento para testar/usar o CADURB;
- Ajustar o sistema de forma que permita uma visão mais própria ao processo normativo, menos pontual e mais agregada, com normas incidentes por zoneamento;
- Apresentar as informações espaciais em escala cadastral (1:2000) para as áreas onde existem as plantas cadastrais digitais;
- Disponibilização do CADURB para todos os departamentos.

Reconhecimento de Logradouros

- Criação de um cadastro espacial e informatizado com a rede de logradouros públicos;
- Estruturação e digitalização de coleção de processos de reconhecimento de logradouros;
- Criação de um sistema automatizado para o Cadastro de Logradouros da SMU (com respectivos alinhamento incidentes)
- Incorporação/ integração dos acervos:
 - Projetos de Loteamento (PLT's) registrados na SMF até 1920;
 - Registros de Lotes do IPTU;
 - Plantas do INCRA;
 - Registro de imóveis no RGI;
 - Registro de lotes SMU
 - Cadastro/Planta de Logradouros da SMF;
 - Cadastro/Planta de Logradouros da SMO;
 - Cadastro de Desapropriações Realizadas (Imitidas);
 - Cadastro de Termos de Recuo.
- Resolução dos conflitos de atribuições dentro da prefeitura quanto ao reconhecimento de logradouros;
- Criar mecanismos que permitam a avaliação prévia de decretos de denominação elaborados por outras esferas de governo, que com freqüência carecem dos requisitos exigidos pela legislação;

4.2 – RECOMPOSIÇÃO DO LICENCIAMENTO

4.2.1. LOTEAMENTO - DESCRIÇÃO

Eventos que ativam	Seqüência de Etapas	Fontes consultadas	Insumos	Resultados
<p>- Solicitação do proprietário da gleba.</p> <p>- Projetos de outros órgãos.</p>	<p>1) Abertura do Processo:</p> <p>2) Análise do Alinhamento:</p> <p>3) Análise do projeto</p> <p>3.1) Análise viária</p> <p>3.2) Análise do loteamento. Solicitação de aprovação por outros órgãos (RioÁguas, CGO, SMAC, FPJ);</p> <p>3.3) Publicação das exigências/indeferências;</p> <p>4) Emissão de Termos</p> <p>5) Aprovação Projeto:</p> <p>5.1) Aprovação Coordenadoria;</p> <p>5.2) Publicação Aprovação e Termos;</p> <p>5.5) Emissão e comprovação do pagto. do DARM restante;</p> <p>5.6) Encaminha a ATA/Termos para expedir certidão descritiva do loteamento;</p> <p>5.7) Averbação (cliente);</p> <p>6) Numeração e Arquivamento do PAL/PAA (CPU-1);</p> <p>7) Licenciamento Urbanização:</p> <p>7.1) Monitora Averbação loteamento e termos;</p> <p>7.2) Cálculo e comprovação do pagamento do DARM;</p> <p>7.3) Apresentação do cronograma de obras;</p> <p>7.3) Emissão da Licença (Guia);</p> <p>8) Aceitação da Urbanização:</p> <p>8.1) Comunica órgãos responsáveis (Cedae, FPJ, SMO etc.);</p> <p>8.2) Monitora urbanização (vistoria no final de dois anos);</p> <p>8.3) 8.4) Publica Aceitação (com autorização para a desvinculação de lotes);</p> <p>8.5) Arquivo Processo;</p>	<p>- Livro de Registro de Processos;</p> <p>- SICOP;</p> <p>- Protocolo Interno;</p> <p>- Arquivo Geral;</p> <p>- CADURB / SAPE;</p> <p>- Livro Alinhamentos;</p> <p>- Plantas Zoneamento;</p> <p>- Plantas Cadastrais;</p> <p>- Tombamentos (SMC);</p> <p>- Desapropriações (SMF);</p> <p>- PAL/PAA;</p> <p>- PMA/PAP;</p> <p>- Cadastro de Termos</p> <p>- Cadastro de Referência</p> <p>PAL/PAA</p> <p>- RGI;</p> <p>- DOM;</p>	<p>- Projeto de Loteamento</p> <p>- Projeto de arborização (FPJ);</p> <p>- Projeto de grade/galerias (RioAguas);</p> <p>- D.P.A. e D.P.E. (Cedae)</p> <p>- Aprovação SMAC;</p> <p>- Aprovação outros órgãos eventuais: Serla, GeoRio, etc.</p> <p>- Certidão do Registro de Imóveis.</p>	<p>- DARM antecipado (loteamento);</p> <p>- Certidão de Informação;</p> <p>- Licença de Urbanização (publicação DO, Guia);</p> <p>- DARM restante (loteamento);</p> <p>- Termos de Vinculação/ Compromisso (publicação DO, Livro Termos);</p> <p>- Certidão Descritiva de Loteamento;</p> <p>- Aprovação de PAL/PAA publicado no D. O.;</p> <p>- DARM (licença urbanização);</p> <p>- Aceitação das Obras de Urbanização (publicação no DO, certidão);</p> <p>- Certidão de desvinculação de lotes;</p>

4.2.2. LOTEAMENTO - DIAGRAMA

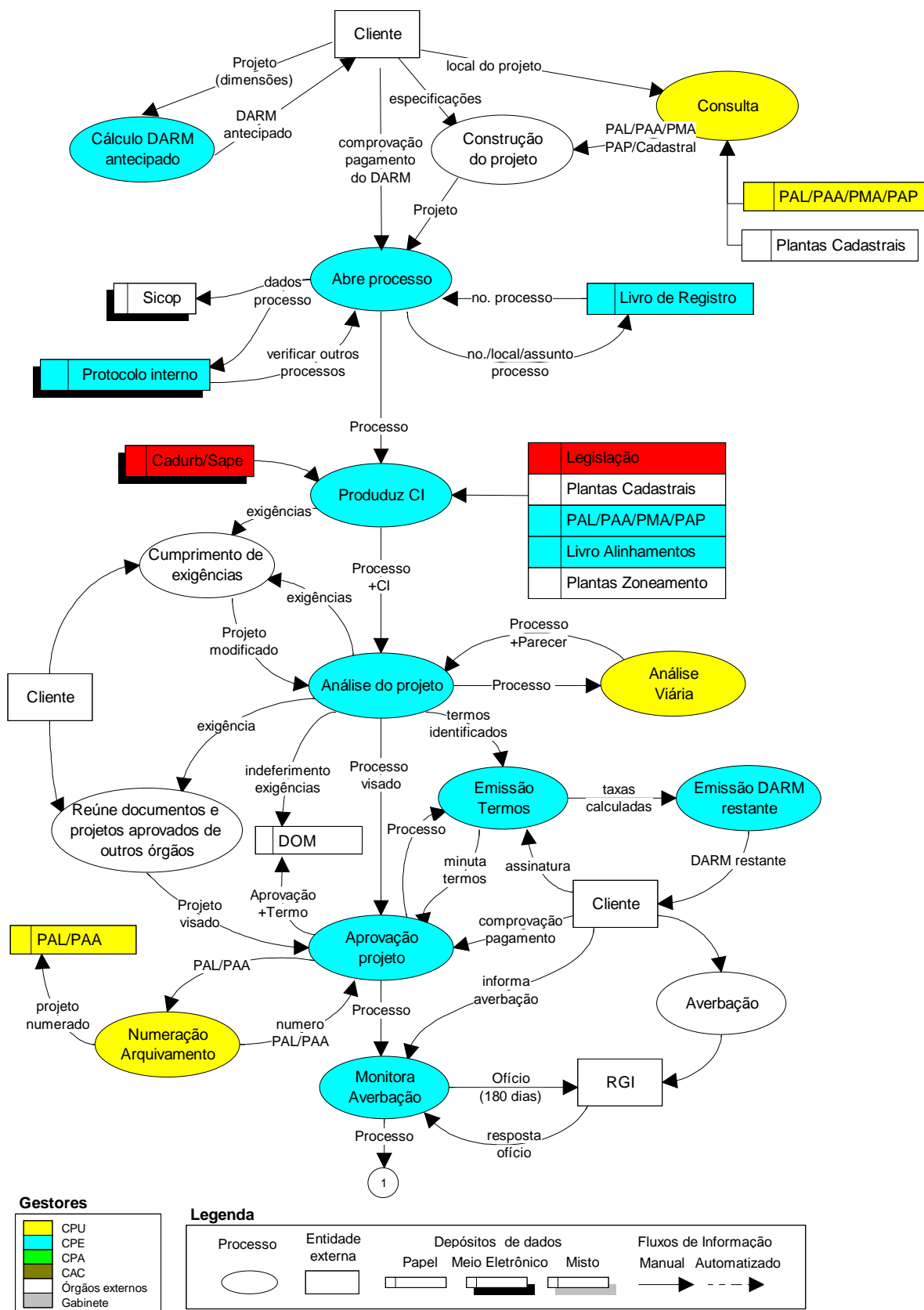
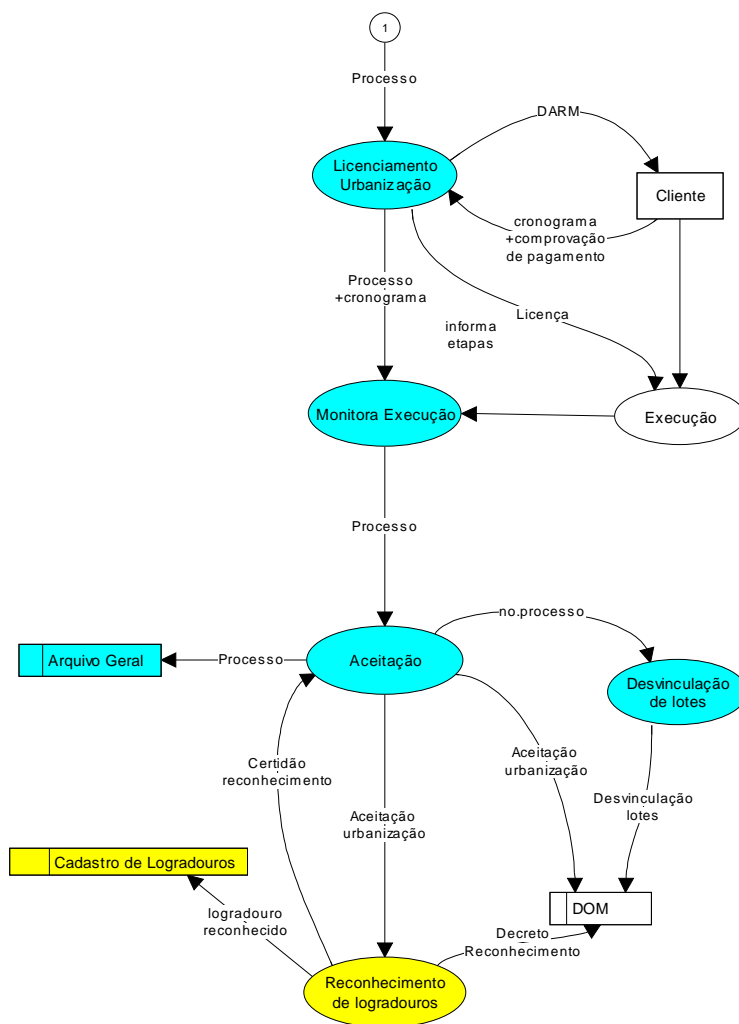


DIAGRAMA DE FLUXO DA APROVAÇÃO E LICENCIAMENTO DE LOTEAMENTO (CONTINUAÇÃO)

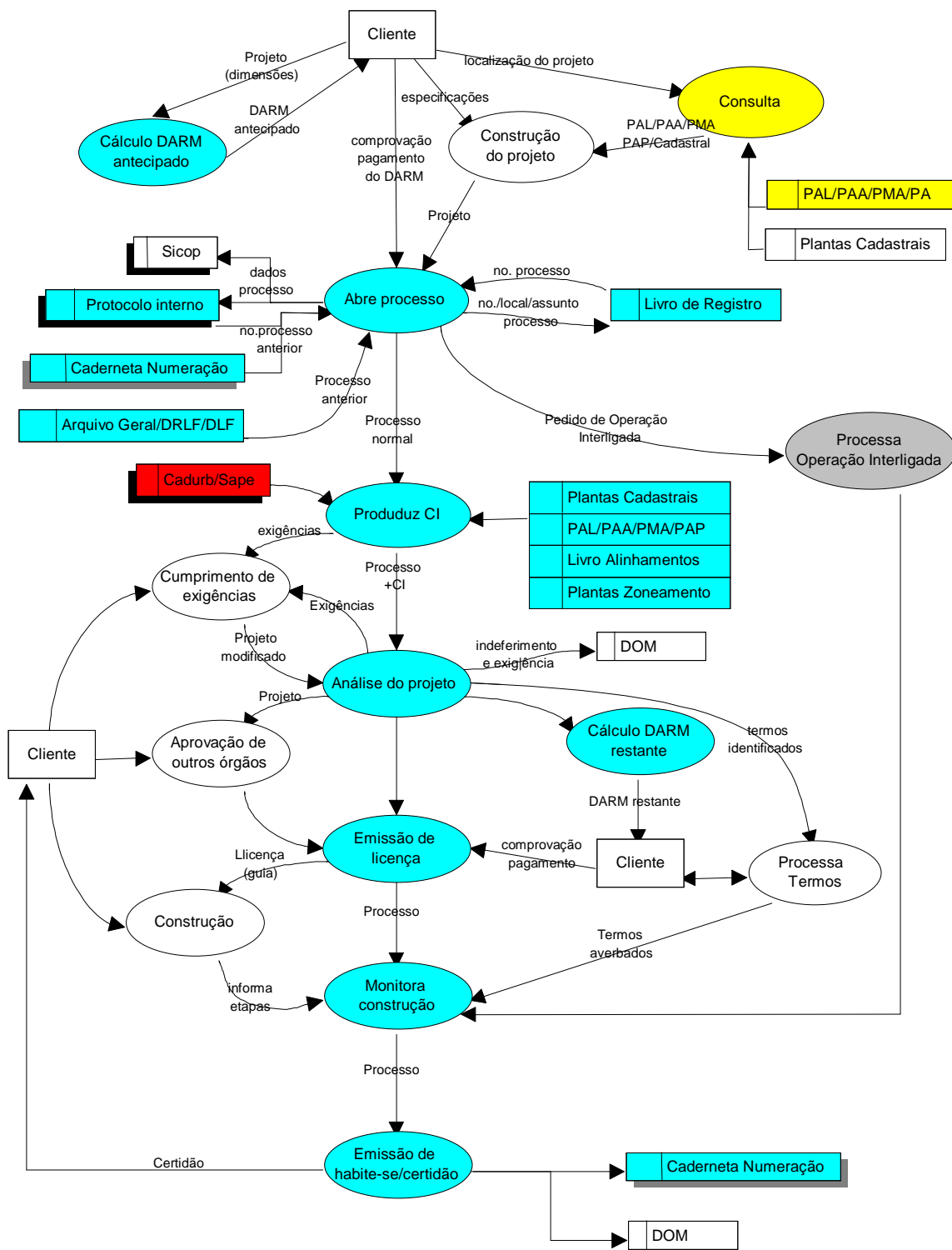


Gestores		Legenda			
	CPU	Processo	Entidade externa	Depósitos de dados	
	CPE			Papel	Meio Eletrônico
	CPA				Misto
	CAC				
	Órgãos externos				
	Gabinete				
				Fluxos de Informação	
				Manual	Automatizado

4. 2.3. EDIFICAÇÕES - DESCRIÇÃO

		Fontes consultadas	Insumos	Produtos
<p>- Solicitação do proprietário do imóvel.</p> <p>- Projetos de outros órgãos.</p>	<p>1) Abertura do Processo: 1.1) Cálculo do DARM antecipado; 1.2) Protocola Processo (registro sistemas de protocolo); 1.3) Procura por Processos anteriores para o mesmo local;</p> <p>2) Análise do alinhamento 2.1) produção de CI / verificação do projeto 2.2) Publicação de exigências;</p> <p>3) Análise do projeto 3.1) Análise viária (CPU/DAN) – só em casos complexos; 3.2) Análise do projeto. Solicitação de aprovação por outros órgãos (SMC, SMS, Inepac, Iphan, SMAC etc.); 3.3) Publicação das exigências; 3.4) Identificação dos Termos; 3.5) Publicação no D. O. para indeferimento/exigência;</p> <p>4) Processa Termos:</p> <p>5) Emissão da Licença:</p> <p>6) Monitora Construção: 6.1) Confirma etapas cronograma; 6.2) Confirma documentação ao longo das etapas do cronograma; 6.2) Vistoria final;</p> <p>7) Habite-se/aceitação: 7.1) Emissão do Habite-se (certidão e publicação); 7.2) Registra na Caderneta de Numeração; 7.3) Arquivo Processo;</p>	<p>- Livro de Registro de Processos; - SICOP; - Protocolo Interno; - Caderneta de Numeração; - Arquivo Geral; - CADURB / SAPE; - Livro Alinhamentos; - Plantas Zoneamento; - Plantas Cadastrais; - Tombamentos (SMC); - Desapropriações (SMF); - PAL/PAA; - PMA/PAP; - Cadastro de Termos - OACE;</p>	<p>- Projeto de Construção/Reforma/ Demolição/Transformação Instalação;</p> <p>- Visto de outros órgãos públicos/concessionárias envolvidas.</p>	<p>- DARM antecipado;</p> <p>- Certidão de Informação;</p> <p>- DARM restante;</p> <p>- Licença (publicação DO, Guia);</p> <p>- Termos de Compromisso (publicação DO, Livro Termos);</p> <p>- Habite-se/aceitação (publicação no DO, certidão);</p> <p>- Aceitação de obras;</p> <p>- Caderneta de numeração (registra habite-se/aceitação)</p>

4.2.4. EDIFICAÇÃO -DIAGRAMA



	CPU
	CPE
	CPA
	CAC
	Órgãos externos
	Gabinetes

Legenda

Processo	Entidade externa	Depósitos de dados			Fluxos de Informação	
		Papel	Meio Eletrônico	Misto	Manual	Automatizado

4. 2.5. LICENCIAMENTO: RESUMO DE PROBLEMAS E DEMANDAS APRESENTADOS PELOS ENTREVISTADOS

<p>Licenciamento de Loteamento</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistematização da coleta de informações sobre processos de loteamento para a obtenção de estatísticas; ▪ Racionalização do processo de licenciamento de loteamento objetivando a economia de recursos da prefeitura como um todo (vistorias conjuntas, análise de documentos etc.) ▪ Do ponto de vista do cliente é exigido o cumprimento de várias tarefas em outros órgãos públicos, muitas vezes apenas para obter algum visto. Essas tarefas por vezes são redundantes, como a apresentação da declaração de possibilidade de esgoto e abastecimento para a SMAC e SMU; ▪ Digitalizar os alinhamentos e deixar as regionais acessarem; ▪ Incluir também no Cadurb a legislação de parcelamento ▪
<p>Licenciamento e Legalização de Edificações</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atualizar/reestruturar a tabela de atividades econômicas adequando-a a realidade atual; ▪ Agilizar a recuperação de um processo no Arquivo Geral, que demora atualmente cerca de um mês. ▪ Informatização e disponibilização dos cadastros de referência dos documentos de alinhamento (PALs/PAAs/PMA), eliminando a necessidade da regional manter cópia redundante; ▪ Obter estatística sobre a aplicação da lei: quais parâmetros foram flexibilizados, quais critérios adotados e qual a área útil das unidades; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilizar automaticamente, para o público externo, informações a serem usadas na elaboração dos projetos. ▪ Desenvolvimento de um Sistema Gerencial com a geração de dados e estatísticas sobre produtividade; ▪ Integração dos sistemas de protocolos, eliminando a necessidade do cadastramento redundante e do Livro de Registro; ▪ Alteração do sistema de protocolo interno para que gere automaticamente a numeração dos processos. ▪ Melhorar a embalagem dos processos;

4.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO

4.3.1. SMU – PRINCIPAIS COLEÇÕES DE INFORMAÇÃO SEGUNDO O SERVIÇO RESPONSÁVEL

	Arquivo Geral de Irajá	DIVDOC – Arquivo de Documentação Técnica	DIVDOC – Arquivo de Documentos Administrativos	DIVDOC – Arquivo de Legislação Urbanística	Arquivo de plantas de alinhamento	Arquivo de Fichas de Logradouros Reconhecidos
Nº documentos da coleção	28 mil pastas, com média de 15 processos em cada uma.	Desconhecido	Desconhecido	Desconhecido	45.000	18.000
Tipo de Documento	Processos da CPE encerrados ou paralisados.	Folhetos, fotografias, vídeo, CDs de palestras e seminários.	Despachos, convênios, e ofícios do gabinete da SMU.	Resoluções, decretos e leis (DOM).	Plantas de Alinhamento e loteamento	Fichário c/ logradouros reconhecidos pela SMU
Natureza da Informação	Textual e gráfica	Textual	Textual	Textual e gráfica	Gráfica	Textual
Abrangência Temporal	1938	1995	1986	1993	1904	Desconhecido
Mídia de Arquivamento	Papel	Papel, CD, fita cassete	Papel	Papel	Papel	Papel/Eletrônica
Indexação	Fichas com números dos processos segundo pastas de arquivamento	Através do folio <i>view</i>	Fichas por assunto	Fichas e passando para o folio <i>view</i> , por assunto e decreto	Fichas de logradouro para saber numeração de PA/PAL	Fichas com nome dos logradouros
Tempo de guarda	Permanente	Permanente	Permanente	Permanente	Permanente	Permanente
Condições de guarda	Pastas armazenadas em armários de metal. Ambiente climatizado	Revisteiros em estantes de metal e armários	Pastas armazenadas em armários de metal.	Revisteiros em estantes de metal e armários	Plantas guardadas em armários	Fichário Kardex, HD do computador
Duplicação	Não	Arquivo da Cidade	Não	Arquivo da Cidade	Cópias com os DLFs/DRLFs e a SMO	Não
Sistema de apoio	Número do processo e localização	Folio <i>Views</i>	Não	Folio <i>Views</i>	Não	Não
Volume de consulta	Cerca de 20 pedidos de desarquivamentos por dia	Eventual	Eventual	250 por mês	100 por dia	45 por dia

4.3.2. SMU – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE APOIO À GESTÃO URBANA

OACE

- Gera produtos para o licenciamento de edificações: DARM, Licença, Habite-se, Notificação, Embargo, Intimação e Memorando Convite. Tem interface com o BD do IPTU e Cadastro de Logradouros da Fazenda.
- Apenas 5 DLFs o estão usando agora. Muito mal aceito inicialmente, a interface teve que ser reformulada pois era muito difícil de usar, segundo os usuários. Ainda é pouco usado, apenas 160 processos foram cadastrados até hoje.
- Sistema em grande porte, acessado a partir de emulador de terminal. Interface orientada a caracter.

SAPE

- Apresenta informações sobre a legislação urbanística por face de quadra e gera certidões de informação automaticamente. Apresenta informações sobre o logradouro, imóveis, número da planta cadastral, dados do zoneamento, logradouros com desapropriações e tombamentos, alinhamento e números de decretos que definem parâmetros urbanísticos.
- Todas as DRLFs/DLFs usam, aceitação é boa.
- Sistema em grande porte, acessado a partir de emulador de terminal. Interface orientada a caracter.

SICOP

- Sistema de Controle de Protocolo de âmbito municipal. Gerido pela SMA, registra o trâmite de processos entre os órgãos da Administração Municipal⁶².
- Toda a SMU usa. Operado por protocolistas, pessoal administrativo.
- Sistema em grande porte, acessado a partir de emulador de terminal

Protocolo interno

- Sistema de Protocolo Interno da SMU, em papel. Registrava os trâmites de processos dentro das DRLFs/DLFs e da CPU-1.
- Funciona de forma independente e isolada em cada regional.
- Bem aceito nos DLFs, é operado por qualquer técnico que analise processos.
- Desenvolvido para o ambiente Windows. Sistema multiusuário com interface gráfica.

CADURB

- Apresenta informações sobre a legislação urbanística, consolidadas por face de quadra. Várias informações são representadas graficamente no sistema, incluindo o zoneamento, áreas de abrangência das regionais, logradouros, praças, etc., através de mapas na escala 1:10000.
- Como o SAPE, produz uma certidão de informações, mas apresenta um número maior de informações que aquele sistema, organizadas por parâmetros urbanísticos, chegando ao nível de identificar artigos em leis ou decretos.
- Utilizado nas DRLFs/DLFs, pelos técnicos que analisam os processos de licenciamento, e na CAC, CPA e CPU para consultas/análises sobre a legislação cadastrada. Ainda em fase de testes tem sido pouco usado nas regionais.
- Desenvolvido para o ambiente Windows. Funciona em rede e possui interface gráfica.

Operação Interligada

- Cadastro e acompanhamento das Operações Interligadas.

⁶² Na SMU apenas o Gabinete usa para registrar alguns trâmites internos.

- Usado no Gabinete da SMU, onde se registram dados do processo e os pagamentos do contribuinte.
- Desenvolvido para o ambiente Windows. Sistema multiusuário com interface gráfica

Caderneta de Numeração

- Cadastro de processos de Licenciamento e Legalização por endereço.
- Funciona de forma independente e isolada em cada regional, usuários são os técnicos das DLRFs/DLFs encarregados da análise de processos de licenciamento e fiscalização.
- Desenvolvido para o ambiente Windows. Sistema monousuário com Interface gráfica.

Termos

- Cadastro dos Termos de Compromisso relativos a processos de licenciamento de edificação e parcelamento. Registra o teor dos termos e o andamento da construção compromisso.
- É usado na ATA, que registra as dados cadastrais sobre o termo, um resumo do documento e seu estado: publicado, assinado, etc. Nas regionais cadastram-se os processos de construção relacionados e o andamento da obra.
- Existem versões locais do seu banco de dados (na ATA e em cada DRLF/DLF) que são integradas semanalmente na AIN.
- Desenvolvido para o ambiente Windows. Funciona em rede nas DLFs com interface gráfica.

Tombamento e Desapropriação

- Cadastro dos imóveis tombados no município do Rio de Janeiro. Identifica os imóveis e as características do tombamento/desapropriação: endereço, órgão responsável, instrumento legal, etc.
- Usado principalmente para apoiar o processo de licenciamento.
- Usado em todos os DRLFs/DLFs, a SMC tem uma cópia. É atualizado a partir dos diários oficiais (municipal, estadual e federal) de forma centralizada na AIN. Cópias do banco de dados são distribuídas periodicamente.
- Desenvolvido para o ambiente DOS/Windows (16 bits). Sistema monousuário com interface orientada a caractere.