

Governança para um “Estado na Hora”

A esperança ainda está dentro da “Caixa de Pandora”

Luís Vidigal

luis.vidigal@inst-informatica.pt

Resumo

Baseado na experiência de mais de trinta anos em tarefas relacionadas com a gestão e promoção das tecnologias da informação na modernização de várias administrações públicas, este texto pretende fazer uma análise crítica dos mecanismos, estratégias e paradoxos da governação dos sistemas e tecnologias da informação (SI/TI) e do papel e importância dos recursos informacionais na transformação do aparelho de Estado num contexto da reforma das estruturas da Administração Pública portuguesa.

Pretende-se apresentar uma reflexão sobre as missões do Estado, as competências e os níveis de soberania requeridos na gestão dos SI/TI, os actuais estágios de maturidade das entidades responsáveis pela governação dos SI/TI e salientar a importância do planeamento e das arquitecturas dos sistemas e tecnologias da informação na transformação da Administração Pública rumo ao futuro.

Por último, propõe-se a criação de cadeias de valor em “tempo real” capazes de transformar os activos intangíveis de informação e conhecimento na prestação completa, universal e integrada de serviços electrónicos aos cidadãos e agentes económicos.

Palavras-chave: Administração Pública Electrónica, Arquitectura de Sistemas; Processos; Interoperabilidade, Modernização Administrativa, Estruturas Orgânicas.

1. GOVERNAÇÃO, ESTRUTURAS E PROFISSIONAIS DE SI/TI

Desde os anos 70, através dos estudos sobre a economia da informação protagonizados por Daniel Bell, Mark Porrat, Nora & Minc, Alvin Toffler e outros, que se admite a importância da informação como factor determinante na economia, sucedendo aos factores terra, capital e energia, representando uma nova vaga na evolução da sociedade ou afirmando-se timidamente como o quarto recurso no interior das organizações, para além dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

Cada vez mais se reconhece a importância que os sectores envolvidos directa ou indirectamente com a produção, o processamento e a distribuição de informação têm desempenhado na economia mundial. Os produtos e serviços disponibilizados por estes sectores representam uma parcela significativa e crescente nos níveis de produção e emprego nos países mais desenvolvidos.

Muitos autores e instituições nacionais e internacionais consideram a informação e as tecnologias que lhe dão suporte como uma *commodity*, ou seja, uma mercadoria que é produzida, manipulada e distribuída por um número cada vez maior de entidades públicas e privadas, podendo mesmo as tecnologias da informação e comunicação (TIC), deixarem de ser elas próprias uma vantagem competitiva dada a sua banalização. Por outro lado, e atendendo às especificidades dos produtos informacionais, a quem são reconhecidas características bastante distintas da produção de bens e serviços tradicionais, justifica-se a criação de um sector específico nas economias de cada país.

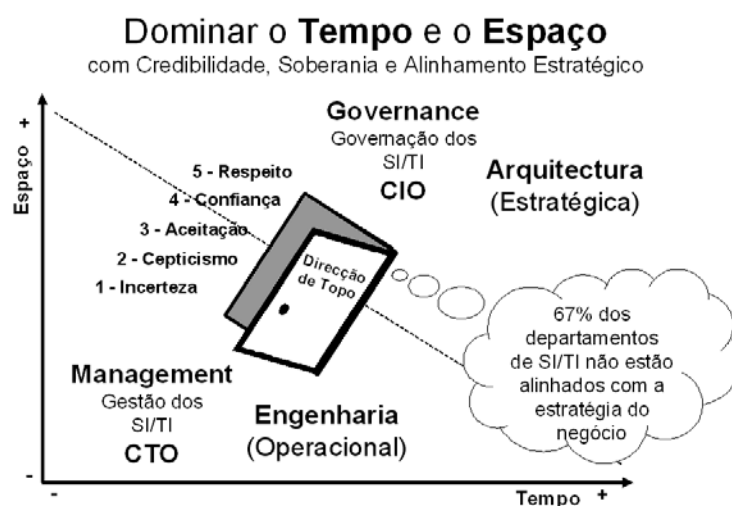
Em algumas organizações internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI e nalguns países mais desenvolvidos, os departamentos que tratam das contas nacionais cada vez mais se preocupam em quantificar adequadamente a produção, o emprego e os impactos de um novo sector informacional no conjunto da actividade económica. As tentativas de se quantificar este sector têm variado de acordo com as actividades económicas abarcadas nas compilações estatísticas. Estas, por sua vez, estão directamente relacionadas a conceitos que se pretendem atribuir ao sector e à própria natureza da informação no que se refere aos seus aspectos económicos.

Se do ponto de vista sócio-económico hoje temos uma Era da Informação claramente identificada e emancipada da Era Agrícola e da Era Industrial, já do ponto de vista organizacional ainda estamos longe de uma emancipação clara dos recursos informacionais, a par dos outros três recursos tradicionais (pessoas, dinheiro e materiais).

A informação e o conhecimento são hoje, mais do que nunca, activos críticos de qualquer organização, no entanto ainda não somos capazes de os contabilizar, gerir e proteger de forma adequada.

Estudos recentes conduzidos pelo Gartner, sobre o prestígio e a importância relativa do CIO (*Chief Information Officer*) nas organizações, colocam-no em penúltimo lugar no *ranking* de importância, apenas à frente do gestor de recursos humanos, quando paradoxalmente todos apregoamos que é necessário valorizar as pessoas e a informação como activos principais das nossas organizações. A maturidade do CIO nas organizações passa por níveis convenientes de aceitação, confiança e respeito pelos profissionais de SI/TI, que na maioria dos casos ainda estão a viver um clima de incerteza e cepticismo por parte dos colegas de outras áreas funcionais.

As funções de governação dos SI/TI não são iguais em todas as organizações, pois dependem da fase de maturidade em que se encontram os gestores dos recursos informacionais e das tecnologias que lhe dão suporte, as quais tanto podem ser asseguradas por solucionadores reactivos de problemas centrados nas tecnologias, do tipo CTO¹, como por autênticos CIO que são capazes de agir proactivamente e influenciar a transformação do negócio através da utilização adequada dos SI/TI, de forma co-optada com os seus pares nos níveis mais elevados da gestão e da governação.



¹ CTO - Chief Technical Officer, garante a gestão da infra-estrutura tecnológica, incluindo as fases de concepção, desenvolvimento e exploração de aplicações informáticas

Os CIO podem percorrer cinco estágios de maturidade ou de credibilidade² segundo o grau de acolhimento que as respectivas estruturas e funções merecem perante a gestão de topo. A gestão dos SI/TI inicia-se quase sempre em fases segregadas de incerteza e cepticismo, aspirando conquistar progressivamente fases mais maduras de aceitação e confiança, para finalmente atingir o respeito por parte de todos os seus pares e em particular por parte da gestão de topo, que, no caso das administrações públicas, é o próprio Governo.

Associadas a cada um destes estágios, podemos encontrar percepções e formas de gestão diferenciadas, progressivamente mais comprometidas com a organização como um todo. À medida que se vai progredindo na maturidade da gestão dos SI/TI estes passam a ser capazes de acrescentar cada vez mais valor ao negócio e em contrapartida merecer a aceitação e o reconhecimento de todos os parceiros envolvidos.

Apesar do baixo nível de maturidade da gestão dos SI/TI nas organizações em geral e em particular na Administração Pública, são grandes as pressões para o aumento da sua importância, que vêm sobretudo de quatro direcções:

- Maior procura por parte dos órgãos estratégicos (Governo);
- Maiores expectativas externas dos clientes e parceiros;
- Aumento da complexidade técnica e tecnológica;
- Alargamento das responsabilidades de coordenação.

Adoptamos o conceito de governação dos SI/TI proposto pelo CobiT³ - *“Uma estrutura de relações e processos para dirigir e controlar a organização de modo a alcançar os seus objectivos, acrescentando valor através do adequado equilíbrio entre risco e retorno das TI e respectivos processos”*.

Um CIO é muitas vezes comparado a um camaleão, pela necessidade de visão apurada em relação ao futuro, versatilidade e reacções rápidas à mudança e tenacidade na garantia de convicções estratégicas. Por isso o CIO pode e deve desempenhar inúmeros papéis complementares ao longo da sua vida, tais como, visionário, embaixador, líder, agente de mudança, vendedor de sonhos, fornecedor de produtos, piloto de um barco em mares turbulentos, arquitecto e até mesmo adivinho.

A maioria das organizações actuais e particularmente na Administração Pública, deverão ser baseadas na informação e no conhecimento, caracterizadas por redes humanas, processos integradores, trabalho em diálogo e equipas virtuais focadas em tarefas ou projectos.

Henry Mintzberg⁴ identificou cinco componentes estruturais que se traduzem em dinâmicas organizacionais diferentes:

- Gestores de topo (*Strategic Apex*) - Interesse em centralizar a tomada de decisão, de que resulta uma estrutura simples, de baixa formalização e burocracia;
- Operacionais que executam trabalhos (*Operating Core*) - Interesse pelo profissionalismo, de que resulta uma “Burocracia Profissional”, de baixa formalização e burocracia;
- Gestores intermédios (*Middle Line*) - Interesse em intermediar o poder, de que resultam divisões formais, de elevada formalização e burocracia;
- Formalizadores de padrões (*Technostructure*) - Interesse pela burocracia e normas, de que resulta uma “Máquina Burocrática”, de elevada formalização e burocracia;

² Gartner – Níveis de Credibilidade do CIO (Outubro 2002)

³ CobiT - Control Objectives for Information and related Technology

⁴ Henry Mintzberg – The Structuring of Organizations (Prentice-Hall – 1979), versão portuguesa das Publicações Dom Quixote em 1995

- Pessoas que executam tarefas de suporte (*Support Staff*) - Interesse em colaborar para obter resultados e de que decorre de uma "Adocracia", de forma orgânica e de reduzida burocracia.

Quando pensamos em estruturas de SI/TI não podemos privilegiar nenhuma destas cinco componentes culturais, pois todas elas têm de ser mobilizadas em circunstâncias de coordenação, gestão de projectos, execução e exploração de sistemas. Muitas vezes temos de conciliar burocracias profissionais com máquinas burocráticas de características mecânicas e adocracias de características orgânicas. A não compatibilização destas culturas pode traduzir-se numa verdadeira "arena política" com consequências imprevisíveis a nível da gestão.

Mesmo quando segregamos funções de maior soberania e de natureza conceptual, separando-as das funções de engenharia mais operacionais, devemos acautelar sempre um equilíbrio mínimo de competências multidisciplinares capazes de manter o respeito e a credibilidade técnica em todos os domínios dos SI/TI. As funções de maior soberania, que devemos desenvolver e proteger internamente, exigem muita maturidade e uma leitura atenta às inovações, às tendências e ao mercado, quase sempre decorrentes da experiência e aprendizagem contínua em comunidades de prática, no entanto estas competências não se podem tornar reféns nem se devem deixar facilmente deslumbrar com "habilidades" tecnológicas proprietárias e conjunturais⁵.

As mais de mil páginas do PRACE⁶, ao invés de tornar claras as opções estruturais da Administração Pública em matéria de governação dos SI/TI, permitem leituras subjectivas e implementações orgânicas que servem várias visões e conveniências. Se os organismos de SI/TI quiserem manter-se como estão em torno de funções mais operacionais e auto-protegidas pelo conservadorismo pseudo-tecnológico, haverá com certeza algures no PRACE argumentos que legitimem tal opção, mas se pretenderem mudar para funções mais estratégicas, conceptuais e gestionárias, também não faltará quem se reveja nos termos daquele documento. Sem dúvida que esperávamos referenciais mais claros de um documento que se pretendia estratégico e orientador.

De acordo com a Lei nº 4/2004, neste momento a chamada administração directa do Estado (direcções gerais) integra os únicos órgãos capazes de exercer legalmente "poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado". São também os únicos órgãos capazes de garantir "o estudo e concepção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos". No entanto, cada vez é menos possível exercer a soberania quando o dinheiro e a competência técnica estão a fugir para a administração indirecta do Estado (agências, institutos e fundos autónomos), tentando deste modo garantir "flexibilidade de gestão" através da fuga do direito público para o direito privado.

Na prática, as competências de coordenação de SI/TI estão progressivamente a ser assumidas pela administração indirecta do Estado, contrariando princípios constitucionais e outros dispositivos legais. Em contrapartida, ainda se assiste à manutenção de organismos com o estatuto de direcções gerais, que se limitam a exercer competências técnico-operacionais de baixa soberania, as quais seriam melhor exercidas pela administração indirecta em regime de serviços partilhados ou mesmo pelo próprio mercado privado.

⁵ A história da informática foi sempre uma luta ganhadora contra o chamado "software proprietário", em favor da abertura do código e do cumprimento de normas abertas e partilhadas, como foi o caso da Internet. Cabe aos Estados decidirem se pretendem promover um país de consumidores e parametrizadores de software, excluídos das verdadeiras sedes do conhecimento, ou um país de produtores de valor acrescentado através da partilha de conhecimento e o desenvolvimento de competências para a inovação.

⁶ PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

As novas oportunidades criadas pela Sociedade da Informação exigem da Administração Pública a adopção de novos paradigmas, novas estratégias e novas perspectivas quanto ao futuro cívico em que se quer viver, sendo certo que esse futuro passará cada vez mais pela partilha de soluções e plataformas tecnológicas, visando a criação de "janelas únicas" (*single-entry-points*) e o desenvolvimento de centros de formalidades capazes de resolver de imediato problemas concretos e globais dos cidadãos e agentes económicos (*one-stop-shops*).

Começa-se a perceber que os organogramas e os locais de trabalho, que hoje se conhecem, pouco ou nada têm a ver com as redes de informação e os processos de amanhã. Será que também aqui se está a legislar para enfrentar os novos desafios digitais ou continua-se a alimentar territórios, tecnologias e soberanias de ontem?

No que se refere aos técnicos de SI/TI e tendo por referência os últimos trinta anos, especialmente vividos no sector público, assistimos a três fases numa profissão que evoluiu sem atingir ainda a maturidade desejada.

Primeiro, até ao final dos anos 70, assistimos a uma carreira altamente estratificada de autodidactas que exerciam a sua função em patamares hierarquizados de recolha de dados, operação, controlo, programação e análise como se tratasse de ateliers constituídos por mestres e aprendizes seniores e juniores, girando à volta das ferramentas e linguagens muito próximas da máquina e de meia dúzia de fabricantes de computadores que o tempo parecia não destronar e que iam assegurando a transmissão da maioria dos conhecimentos teórico-práticos que o exercício da profissão exigia. Viviam em redomas de vidro em torno de grandes equipamentos protegidos e climatizados e vestiam bata branca como se tratassem de técnicos de laboratório esterilizados e isolados do resto da organização. Estávamos no tempo em que as novas linguagens cada vez mais próximas do utilizador (como o *Cobol*) eram consideradas pouco sérias e pouco profissionais por parte daqueles que ainda pugnavam pela utilização de linguagens mais optimizadas e próximas da máquina (como o *Assembler*).

Um segundo período surgiu no início dos anos 80 e foi até ao início dos anos 90, em que o Instituto de Informática foi um protagonista de referência, nomeadamente através da aposta séria na formação profissional e na criação de uma carreira unificada e mais generalista de técnicos superiores de informática em que se passou a valorizar uma cultura de sistemas de informação mais comprometida com os aspectos estratégicos e organizacionais, para além do uso de ferramentas CASE⁷ de ajuda à concepção e desenvolvimento de aplicações e da atenção dada a questões mais estruturantes, como o planeamento estratégico de SI e a administração de dados. Surgiram neste período os primeiros cursos superiores de informática nas universidades e deu-se início a uma tentativa de emancipação desta profissão. Este foi também o período da democratização do conhecimento, através da generalização da microinformática e das ferramentas de produtividade e de entretenimento pessoal.

O terceiro período que se iniciou nos anos 90 até aos nossos dias, caracteriza-se por uma excessiva preocupação pelo *time to market*, nomeadamente através da utilização de ferramentas de desenvolvimento rápido de aplicações, mas uma evidente desvalorização das condições estratégicas, organizacionais e semânticas que deveriam servir de referência e anteceder a introdução da tecnologia, fazendo deste modo tábua rasa do pensamento de autores das décadas de 70 e 80, como James Martin, Edward Yourdon, etc.

Reconhece-se agora que neste último período se produziram muitas aplicações informáticas fracassadas, e que os ambientes de TI cresceram de forma

⁷ CASE - Computer-Aided Software Engineering

heterogénea, desintegrada e complexa. Após os alarmes provocados por escândalos financeiros, atentados terroristas e algumas provocações como as de Nicholas Carr, sente-se hoje a necessidade de mudar de paradigma e atingir estágios de maturidade superiores, propostos por Richard Nolan há mais de trinta anos, nomeadamente através da indispensável e desejada integração dos sistemas e aplicações.

2. AS MISSÕES DO ESTADO, AS COMPETÊNCIAS E OS NÍVEIS DE SOBERANIA PARA OS SI/TI – A IMPORTÂNCIA DAS ARQUITECTURAS

Destaco aqui dois estudos sobre as missões do Estado que constituíram marcos importantes para a reforma administrativa em Portugal, contudo não chegaram a concluir o essencial. Em 1994 o relatório “Renovar a Administração”⁸ criou um quadro de referência para delimitar o sector público administrativo e apresentou quatro métodos de desintervenção do Estado que valeria a pena aprofundar:

- Reduzir
- Contratar Serviços
- Utilizar Mecanismos de Mercado
- Privatizar

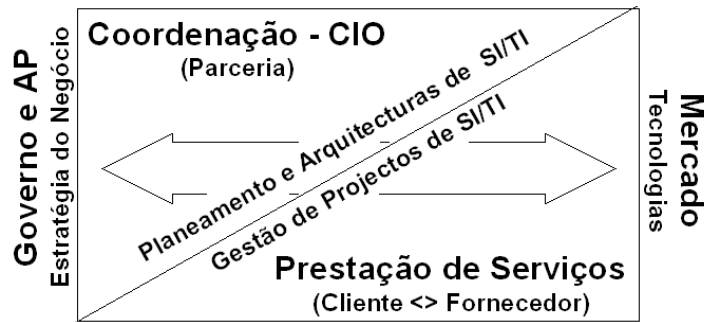
Em 2003 foi elaborada a “Caracterização das Funções do Estado”⁹, tendo-se procedido ao levantamento e caracterização, no âmbito da administração central, das funções exercidas pelo Estado, de forma a dotar o Governo dos elementos necessários à concretização da reforma da Administração Pública, no entanto, este estudo infelizmente nunca apareceu à luz do dia, salvo algumas interpretações mais sensacionalistas e demagógicas, tendo-se limitado praticamente a uma constatação da realidade sem dar pistas concretas em relação ao futuro.

Quando falamos de governação dos SI/TI na Administração Pública temos de avaliar as áreas de competência requeridas para prosseguir as missões nucleares do Estado, deixando de intervir em áreas de baixa soberania, as quais podem ser melhor asseguradas pelo mercado em livre e sã concorrência. As tecnologias da informação e comunicação não serão garantidamente funções nucleares do Estado e o seu exercício mais ou menos profissional por parte de múltiplos organismos públicos merece uma avaliação cada vez mais cuidada.

À partida existem dois grandes grupos de competências e de actividades que não devemos misturar em termos orgânicos e funcionais – As áreas de Coordenação (mais perto da estratégia de negócio) e as áreas de Prestação de Serviços (mais perto das tecnologias). Tratam-se de intervenções em planos que convém manter segregados e que se traduzem em relacionamentos e subordinações totalmente diferentes em relação ao ambiente operacional onde actuam: relações de parceria e relações de cliente-fornecedor, particularmente difíceis de conciliar num sistema fortemente hierarquizado como é a Administração Pública.

⁸ “Renovar a Administração” – Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, coordenado pela Dra. Isabel Corte-Real (Maio 1994)

⁹ “Caracterização das Funções do Estado” – Levantamento e caracterização das funções exercidas pelo Estado, no âmbito da Administração Central, da responsabilidade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (Dezembro 2003)



A orientação para os clientes internos e externos tornou-se um valor incontornável na modernização administrativa de qualquer país, mas é importante situarmo-nos e segregarmos os vários contextos em que actuamos, bem como o papel de cada um de nós nos processos e nas cadeias de valor da coordenação e execução dos SI/TI.

A pretensa criação de alguns serviços partilhados, os quais caem demasiadas vezes na tentação de se transformarem em autênticos serviços centralizados, dotados de soberania e poderes de coordenação, nada tem a ver com a simples prestação qualificada de serviços internos, convenientemente contratualizados com clientes que jamais devem abdicar da sua capacidade de gestão e soberania, serviços estes que são justificados numa lógica estritamente empresarial e numa mera relação de cliente-fornecedor. A centralização de serviços é quase sempre inimiga da partilha de serviços, uma vez que a centralização se baseia em relações de obediência a uma qualquer autoridade dotada de competências soberanas e a partilha deverá basear-se na celebração (muitas vezes concorrencial) de contratos de prestação de serviços e na garantia de níveis de qualidade devidamente acordados entre fornecedor e cliente.

Apesar da defesa do modelo de serviços partilhados ser evidente no PRACE, no que se refere aos SI/TI a confusão persiste como se fosse um mundo confuso e à parte.

Sem pretensão de exaustão, propomos em seguida uma estrutura segmentada em três áreas de intervenção no domínio dos SI/TI, que correspondem a níveis de soberania distintos e a perfis e competências bem distintas.

Coordenação SI/TI (CIO)	Gestão de SI/TI (CTO)	Realização e Exploração de SI ("Fábrica")
<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento com a Estratégia Política • Políticas e Estratégias de SI/TI • Arquitecturas de SI/TI <ul style="list-style-type: none"> ○ de Negócio ○ de Dados ○ de Aplicações ○ Tecnológicas • Normalização de SI/TI • Investimentos de SI/TI • Inovação Organizacional • Inovação Tecnológica • Portfolio de Produtos • Gestão do Risco • Providenciar Auditoria Independente 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de Projectos <ul style="list-style-type: none"> ○ Gestão de Contratos ○ Planeamento operacional ○ Controlo de Qualidade e Desempenho • Gestão de alterações e versões de Produtos • Gestão da Mudança • Gestão de Relações com Clientes e de Níveis de Serviço • Gestão de Conhecimento e de Competências • Gestão da Segurança • Certificação de aplicações de terceiros 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção e Desenvolvimento de Aplicações <ul style="list-style-type: none"> ○ Análise ○ Desenvolvimento e Testes ○ Implantação • Administração de Produtos <ul style="list-style-type: none"> ○ Instalação de Produtos ○ Configuração de Produtos ○ Gestão de utilizadores • Exploração e Comunicações <ul style="list-style-type: none"> ○ Exploração ○ Comunicações ○ Administração de Sistemas e Bases de Dados ○ Administração de Sistemas Locais
Alta Soberania	Média Soberania	Baixa Soberania
"Arquitectura"	"Gestão"	"Engenharia"

Quando nos dispomos a reflectir sobre as missões do Estado e sobre a correspondente salvaguarda da sua soberania, temos de introduzir um eixo de internalização ou externalização, consoante o risco e o valor estratégico que estão associados a cada actividade e a cada competência requerida. Se isto é verdade para qualquer área funcional do Estado, no caso dos SI/TI esta reflexão reveste-se da máxima importância e actualidade.

Se tivéssemos de atribuir uma curta designação (*nick name*) a cada uma das competências nucleares de cada um destes três grupos de actividades, escolheríamos, "Arquitectura", "Gestão" e "Engenharia".

Mesmo nos programas de reforma mais recentes, ainda não ficaram claras as missões e as competências no âmbito dos SI/TI, que deveremos proteger de forma soberana e aquelas que se devem externalizar de forma mais eficiente e económica, mas se algum dia tivermos de escolher ou nos faltarem recursos para cobrir todas elas internamente, sem dúvida que protegeríamos as duas primeiras (Arquitectura e Gestão) e não hesitaríamos em descartar a terceira (Engenharia).

É aqui que entra o paradoxo do *outsourcing*, ao exigir que se garantam internamente níveis mínimos de competência tecnológica, para que se possam cumprir, com credibilidade e profissionalismo, relações independentes e sustentáveis com parceiros, clientes e, acima de tudo, com o mercado das tecnologias. Infelizmente ainda assistimos demasiadas vezes à contratação externa de diagnósticos e planos estratégicos de SI/TI, cujas soluções acabam quase sempre por ser implementadas pelos mesmos fornecedores, de forma promíscua e contra todas as regras de segregação de competências.

Todos os relatórios sobre a situação dos SI/TI na Administração Pública apontam para uma grande dispersão e redundância de estruturas, contudo é preciso ir mais além e saber quais delas estão efectivamente preparadas para planear, arquitectar e

gerir os SI/TI e ao mesmo tempo quais estão qualificadas para ir ao mercado subcontratar competências e produtos sem perda de soberania por parte do Estado.

Infelizmente a maioria dos organismos de SI/TI ainda se limita a desenvolver competências produtivas em vez de competências gestionárias e raros são aqueles que se prepararam para uma relação adequada e profissional com o mercado.

Ao longo dos últimos quinze anos surgiram alguns organismos ministeriais e sectoriais de SI/TI, característicos de uma nova era, em que já se tinha tornado evidente que o Estado se deveria concentrar mais no planeamento e na gestão dos sistemas e tecnologias da informação e menos no desenvolvimento e exploração de aplicações, passando a acreditar que o mercado estaria cada vez mais maduro e qualificado para intervir nas fases de informatização com menor risco e menos soberania. Também não se ignora que o sucesso de alguns destes organismos também esteve associado à atribuição de orçamentos confortáveis a algumas áreas de arrecadação financeira, por isso consideradas mais críticas e prioritárias pelos sucessivos Governos (administração tributária e segurança social), o que acelerou a procura no mercado de competências que não se possuíam internamente.

Infelizmente a ausência de uma governação adequada dos SI/TI faz com que ainda estejamos a assistir demasiadas vezes à separação paradoxal entre dois mundos que se vêm digladiando cinicamente há muitos anos, por um lado a nebulosa estratégia do negócio, representada por gestores deslumbrados ou aterrorizados, e por outro a caixa preta da tecnologia, representada por “fadas milagrosas” a quem são dados recursos quase ilimitados ou os “patinhos feios” de quem se espera que se façam “omoletas sem ovos”.

Temos vindo a lutar com alguma veemência nos últimos quatro anos pela criação de competências e departamentos orientados às arquitecturas de sistemas e tecnologias de informação, capazes de dar corpo às novas funções de soberania de um Estado que passe a ser mais um regulador equitativo e transparente, um bom gestor e um comprador competente de SI/TI e cada vez menos um medíocre implementador e um crónico reinventor da roda incapaz de competir em qualidade com um mercado mais globalizado e auto-regulado por critérios sempre mais exigentes do ponto de vista normativo e metodológico à escala mundial.

Se o Estado, no domínio da prestação estrita de serviços de concepção, desenvolvimento e exploração de aplicações informáticas, tende a ser cada vez menos competitivo, tanto na eficácia e prontidão dos resultados, como na eficiência da utilização interna dos seus recursos técnicos, humanos e financeiros, deverá fazer convergir quanto antes os seus esforços e os seus cada vez mais limitados recursos para outras competências e prioridades progressivamente mais centradas na protecção da sua soberania exclusiva.

Para continuar a competir com o mercado em funções de engenharia, relacionadas com a concepção, desenvolvimento e exploração de aplicações, devem-se exigir ao Estado pelo menos os mesmos requisitos de qualidade de processos que se começam a exigir às empresas contratadas em todo o mundo, nomeadamente no âmbito das normas ISO/IEC 15504¹⁰, CMMI¹¹ e ITIL¹². Porém, por razões de economia de competências, acreditamos que o futuro dos organismos de SI/TI da

¹⁰ ISO/IEC 15504 - Framework para Avaliação de Processos de Software para melhoria contínua e determinação da capacitação

¹¹ CMMI - Capability Maturity Model Integration, do Software Engineering Institute (Carnegie Mellon University), que define o nível de maturidade de uma organização para o desenvolvimento de software

¹² ITIL - Information Technology Infrastructure Library

Administração Pública não passa por aí, mas por tarefas mais soberanas de planeamento, arquitectura e gestão.

A manutenção de estruturas produtivas de SI/TI no interior do Estado, devem constituir excepções, apenas motivadas por eventuais razões de escala, economia de recursos e protecção de alguns activos mais críticos de conhecimento técnico, capazes de justificar a constituição de alguns departamentos de serviços partilhados nos domínios dos SI/TI, mas nunca justificados apenas por mão-de-obra barata e pouco qualificada.

O esforço de transformação das estruturas actuais de SI/TI na Administração Pública deve ser dirigido ao planeamento, às arquitecturas e à gestão, num quadro de competências inovadoras, orientadas à mudança dos processos através do uso intensivo dos SI/TI pelos organismos públicos e pela sociedade em geral.

Não se trata apenas de arrumar e integrar os sistemas dentro de casa, mas tornar claro e transparente, para todos os cidadãos e para o mercado das tecnologias em particular, o âmbito, as prioridades e os requisitos a que deverá obedecer a modernização da Administração Pública, através da introdução das tecnologias da informação e comunicação.

Tal como no meio físico, um engenheiro ou um construtor civil deverão reconhecer a importância de um arquitecto para conceber e mapear o espaço, assim também no espaço simbólico, que constituem os sistemas de informação, deverão ser obrigatórias as respectivas arquitecturas prévias, para que não se continue a “construir clandestinamente” e para que se construam e reaproveitem recursos estruturantes e serviços comuns.

Uma organização que pretende aplicar um *framework* do tipo que nos é proposto por alguns autores como Zachman e Spewak, por algumas entidades reguladoras como o IEEE (*Institute of Electrical and Electronics Engineers*) através do POSIX 1003.23 e a TOGAF (*Open Group Architecture Framework*) ou por algumas administrações públicas, como a FEAF (*Federal Enterprise Architecture Framework*) dos EUA e o REACH da Irlanda, demonstra que é uma organização que valoriza a multidisciplinaridade, a cooperação e a interoperabilidade para chegar a resultados.

Através destes quadros de referência podem-se definir e alinhar os negócios, os modelos, as regras, os elementos, os locais, os actores, as conexões, os programas, as redes, etc., ficando-se a saber quem faz o quê, como, onde, quando e porquê.

Na sequência do modelo de referência proposto por Zachman, o Governo norte-americano introduziu o conceito de Arquitectura de Empresa como sendo a “base de activos estratégicos de informação que define o negócio, a informação necessária para operar o negócio, as tecnologias necessárias para suportar as operações de negócio e os processos de transição necessários para a implementação das novas tecnologias em resposta às mudanças das necessidades de negócio”.

A existência de um CIO e de uma Arquitectura de Empresa em cada departamento estatal tornaram-se pré-requisitos para a autorização de investimentos em sistemas e tecnologias da informação nos EUA. Os benefícios desta imposição por parte do OMB¹³, com o apoio do GSA¹⁴ e do Conselho dos CIO, explicam em grande parte o grau de maturidade a que chegou a Administração Pública electrónica norte-americana. O mesmo se passa nos países que se encontram no topo das boas práticas de e-Government em todo o mundo.

¹³ OMB - Office of Management and Budget

¹⁴ GSA - General Services Administration

Em Portugal a Administração Pública está mais informatizada do que a generalidade do país, o problema não está na quantidade de tecnologia, mas no seu mau aproveitamento. O sector público está dividido e fechado em múltiplos casulos tecnológicos, autoprotégidos e virados de costas uns para os outros.

Na Administração Pública portuguesa e mesmo na maioria dos países desenvolvidos, existe uma carência estrutural de competências de gestão, de planeamento e de arquitecturas de sistemas e tecnologias da informação. O Estado tem muito pouca consciência do que é e do que precisa e ainda não é capaz de alargar o espaço e o tempo da sua transformação através do uso intensivo e partilhado das tecnologias.

A estratégia ainda está maioritariamente centrada no aprovisionamento tecnológico e na resolução de problemas de curto prazo e menos na concepção de um espaço arquitectónico ordenado, regulado e sustentado para todo o sector público.

Infelizmente ainda são apenas as decisões relacionadas com as grandes obras do betão que merecem o alargamento do tempo e do espaço, comprometendo deste modo alguns governos futuros. Ainda não se percebeu a importância de tomar decisões estratégicas de médio e longo prazo e de âmbito interministerial no domínio dos SI/TI. Ainda não se reconhece o papel estruturante dos SI/TI, enquanto obra pública que também deverá perdurar no tempo para além de uma legislatura.

O conceito de Arquitectura de Empresa é de difícil aplicação à Administração Pública no seu todo, porque não existe uma única marca mobilizadora (*branding*), mas um conjunto demasiado elevado de “empresas” que giram em torno de si próprias e têm dificuldade em partilhar com outros parceiros (*stakeholders*) a globalidade de uma arquitectura orientada a serviços destinados aos cidadãos e às empresas. Trata-se de um desafio para o alargamento do espaço interdepartamental, que raramente é percebido pelos próprios membros do Governo intervenientes, mais preocupados que estão em protagonizar-se a si próprios e à sua área de intervenção política.

O sucesso e a fluidez dos processos dependem do domínio que se conseguir ter da totalidade do espaço envolvido na sua prestação. Mesmo tratando-se da coordenação interna por parte de uma entidade política ou administrativa, não é fácil aos organismos envolvidos, aceitar a externalização, mesmo no interior do sistema, do planeamento, arquitectura e gestão de um processo.

3. DA SOLIDÃO PIONEIRA À MUDANÇA COMPULSÓRIA DOS DIAS DE HOJE

Portugal, depois de um pioneirismo reconhecido em todo o mundo no domínio da Administração Pública electrónica, tem perdido dinâmica desde o início do século. A passagem do ano 2000 constituiu uma alavanca de renovação para muitos países, todavia a generalidade da Administração Pública portuguesa não aproveitou esta oportunidade de transformação.

Não se pense que existem muitos paraísos na terra, pois o ser humano tem em todo o lado os mesmos defeitos e virtudes. Sem dúvida que os países que estão no topo da modernização dos processos administrativos, iniciaram há mais de dez anos um conjunto de iniciativas estruturantes, auto-sustentadas, capazes de resistir à tentação da reinvenção política e confiando e prestigiando os verdadeiros agentes da mudança que são os funcionários públicos.

Começámos como eles na mesma linha de partida ou até mesmo à frente de muitos países como o Reino Unido, a França, a Alemanha, a Espanha, etc., entretanto não soubemos passar o testemunho nas alturas decisivas e acabámos por ser ultrapassados por quase todos eles. Reconhecemos a recuperação que se tem

verificado no âmbito do XVII Governo Constitucional, com algumas iniciativas emblemáticas como “a empresa na hora” ou a “marca na hora”, mas ainda duvidamos das condições de sustentabilidade de alguns destes projectos, do ponto de vista dos SI/TI.

É fácil escrever a história depois da mudança ter acontecido e os novos valores terem sido assimilados pela generalidade da sociedade, mas quem teve de viver e fazer um pouco da história conhece bem a solidão do pioneirismo e da mudança.

Quem nalgum momento ousou fazer algumas rupturas e desafiar o *statu quo*, decerto que sentiu o desconforto e o peso da acusação de não ter seguido sempre na direcção “politicamente correcta”, tendo acabado por presenciar à sua volta o peso da intriga e da inveja, acabando geralmente por pagar um preço bastante elevado pela opção de caminhar com ética e independência no sentido da inovação sustentável a longo prazo, em vez de se conformar com ganhos e recompensas de curto prazo. As comunidades de prática e o associativismo cívico são quase sempre a saída possível para a realização e o equilíbrio pessoal, quando ainda se acredita no valor da cidadania activa e na governança partilhada entre o Estado e a sociedade civil.

A disponibilidade permanente para abdicarmos de cargos e honrarias é portanto uma condição necessária de liberdade e de dignidade pessoal. Quando decidimos fazer uma carreira de inovação e melhoria do Serviço Público, temos que saber pagar, nas alturas adequadas, o preço de nos recusarmos a uma subserviência cega e incondicional a meras manifestações de oportunismo e de jogos de poder.

As organizações são formadas por pessoas e as mudanças organizacionais também são operadas pelas pessoas, por isso estas têm acima de tudo que querer e saber mudar. A mudança significa quebrar e alterar relacionamentos com coisas que fazemos, que aprendemos e que prezamos.

A mudança desencadeia quase sempre comportamentos de resistência, devido ao medo do desconhecido. Trata-se de um genuíno sentimento de perda de controlo, de confiança, de competência, de poder, etc.

A Administração Pública está hoje a viver o seu período mais conturbado desde há cerca de trinta anos. Parece que mais uma vez não são os valores, que se esperariam do PRACE, que estão a determinar a mudança, pois são sobretudo os argumentos financeiros e as restrições estruturais, resultantes de motivações orçamentais urgentes, que estão a tornar a mudança da Administração Pública efectiva e inevitável.

Por um lado os orçamentos de funcionamento estão a ser fortemente reduzidos e por outro a quota de dirigentes, proposta pelo PRACE para as novas estruturas, foi em muitos casos e se for levada a sério, limitada a quase metade dos cargos existentes nas anteriores leis orgânicas. Com estas reduções compulsórias e atendendo à rigidez dos orçamentos de funcionamento em matéria de recursos humanos, assistimos a uma cascata de decisões obrigatoriamente induzidas para que os organismos enviem para “mobilidade especial” dezenas de milhares de funcionários, cujas consequências sociais e económicas ainda estão por avaliar.

Mais do que nunca, hoje vivemos condições de crise aberta, que se traduzem em oportunidades ímpares de mudança para a Administração Pública e em particular para a forma como encaramos o papel do Estado nos SI/TI. Podemos dizer que vivemos um momento em que se pode mudar, embora persistam sinais de não se querer e também de não se saber como mudar no domínio da governação dos SI/TI no sector público. É preciso encarar com coragem algumas rupturas, saber fazer escolhas e decidir para onde se vai.

Não deixo de concordar e louvar a maioria das iniciativas decorrentes do PEC¹⁵ e do PRACE, mas é urgente definir e clarificar a estratégia e o papel do Estado no domínio dos SI/TI, bem como a vocação e competências dos respectivos organismos, para que possamos usufruir dos benefícios efectivos decorrentes das reformas em curso, em vez de nos limitarmos confortavelmente a alimentar “vacas leiteiras” e “cães rafeiros” num portfolio de produtos do tipo BCG¹⁶ sem qualquer brilho nem potencial futuro.

Muitas pessoas em contextos de mudança mal gerida e mal clarificada, evitam envolver-se na solução dos problemas existentes na situação actual, por defesa própria e medo do desconhecido, acabando quase sempre por ser os principais protagonistas do próprio problema, quer por omissão, quer por reacção.

Muitos dos recentes normativos pretensamente orientadores da reforma, nomeadamente as próprias leis orgânicas dos ministérios, não passam de intenções de melhoria mal objectivadas e que deixam demasiada liberdade ao arbítrio dos verdadeiros agentes da mudança, que acabam por ser os actuais dirigentes dos organismos afectados. Como parte interessada e sendo juízes em causa própria, na maioria das vezes os actuais dirigentes fazem parte do problema em vez de contribuírem para a solução e tendem a fazer aquilo que podem para manter tudo na mesma, acabando por desencorajar e inviabilizar todo o processo de mudança¹⁷.

No caso das estruturas de SI/TI a situação é particularmente mais crítica, porque aparentemente não se tratando de "áreas core" do Estado, continua a não existir uma efectiva condução política destes domínios mais ou menos “exotéricos” para a generalidade dos políticos e persiste-se em não se querer perceber a criticidade e urgência da sua governação. São portanto um espaço fértil para a exploração do deslumbramento político.

Os SI/TI têm que deixar de ser entendidos como simples implementações de projectos e “choques” tecnológicos, mas como verdadeiras acções interdisciplinares de mudança, que exigem um olhar cada vez mais estratégico e arquitectónico e uma condução cada vez mais política. A actual indefinição e falta de condução político-estratégica dos SI/TI do Estado, perpetuam a auto-determinação e o conservadorismo de algumas das suas actuais estruturas, a pretexto de uma aparente complexidade tecnológica que se auto-protege e se auto-legitima para se excluir de alguns constrangimentos do processo de mudança em curso.

Num processo de mudança como o que se está a viver actualmente, mais do que bons gestores, são necessários bons líderes, orientados por valores, visão, sentimentos, proactividade, comprometimento, persuasão, inovação, flexibilidade, comunicação, etc., mas estes são difíceis de encontrar, quando o que se pretende é apenas conformismo e obediência política, mesmo que isto signifique continuar a actuar no cinismo e em jogos sub-reptícios de poder.

Não se pode temer o conflito e, na actual conjuntura, deve-se utilizar positivamente a energia que dele resulta e encarar de frente algumas rupturas necessárias. A liderança dos SI/TI nos nossos dias exige escolhas e decisões difíceis, por isso tem cada vez mais a ver com a capacidade de lidar com a mudança e o saber construir sem medo um mundo melhor através de uma combinação adequada de pessoas, processos e tecnologias.

A incerteza e as notícias a “conta gotas” sobre as formas de implementação de alguns objectivos políticos relacionados com a Administração Pública electrónica,

¹⁵ PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento

¹⁶ BCG - Boston Consulting Group (Matriz de Portfolio de Produtos)

¹⁷ Worley e Lawler, “Designing Organizations That Are Build to Change” – MIT Sloan Management Review, Fall 2006, pág. 19-23

surpreendem-nos todos os dias com algumas contradições e paradoxos, tornando imprevisível o futuro dos vários agentes públicos e privados que estão ou pretendem estar envolvidos na mudança do aparelho do Estado.

Este clima de expectativa permanente, motivado por uma enorme multi-cefalia na condução da actual modernização da Administração Pública e na falta de clareza das regras do jogo para caminhar em frente, criou um ambiente fértil para a especulação desconcertada em relação ao futuro e estimula comportamentos de ética duvidosa por parte do mercado e de quem faz da sua vida um jogo de poder.

Estamos muito longe de alcançar níveis aceitáveis de governação dos SI/TI. Dos modelos mais centralizadores ou fragmentados e de uma atitude mais orientada à acção ou à estratégia, o que é um facto é que ainda vivemos demasiado em estágios voluntaristas ou em autênticas arenas políticas, que nada têm a ver com a maturidade do planeamento, arquitectura, gestão e normalização que são necessárias para o bom uso dos SI/TI.

Infelizmente tem-se tentado inovar muitas vezes na Administração Pública ignorando-a e empobrecendo-a. Por isso temos chamado de “efeito eucalipto” a esta sucessão de iniciativas, só por si desertificadoras, de tudo o que ainda está vivo e funciona à sua volta. Criam-se camadas de estruturas novas, sem se rever ou sequer integrar as anteriores, multiplicando-se a espiral de custos acumulados e empobrecedores do país.

Ignoram-se as condições de governação, usurpam-se competências específicas de outros ministérios, ignoram-se os intervenientes, ignoram-se os sistemas reguladores e ignora-se o sistema objecto que se pretende transformar. Assim não se cria inovação sustentada e não melhoramos o futuro dos portugueses. Apenas construímos campos de batalha e feiras de vaidades efémeras e incapazes de encarar o futuro. São exemplos deste voluntarismo desgovernado, alguns sistemas estruturantes e horizontais como as compras electrónicas, os ERP¹⁸, a factura electrónica, a gestão documental, entre outros.

Generalizaram-se os órgãos de missão, que se supunham transitórios, mas de forte cariz político, como se fossem formas híbridas e originais de Governo. No final das contas acabamos quase sempre por assistir à institucionalização do que se julgava efémero e supostamente apenas mobilizado pelo espírito missionário e de serviço público.

O exercício e a concentração um pouco excessiva de poder e competências técnicas nestas novas estruturas “políticas”, conduz a uma promiscuidade perigosa entre o poder político, a Administração Pública e o próprio sector privado, por boas e más razões. Umhas vezes confia-se nos organismos públicos, outras vezes confia-se apenas no mercado. Chegamos a alguns momentos em que já não se sabe onde está a soberania e a cadeia de comando, nem quais os desígnios e as motivações que estão a condicionar a mudança.

Habitúamo-nos ao longo de muitos anos, enquanto funcionários públicos juramentados e comprometidos com o serviço público, a respeitar o papel do Governo e a distinguir a vocação transitória e meramente política dos seus “gabinetes”, os quais nunca se confundiram com os órgãos da Administração Pública, cujo papel é dar cumprimento às políticas governamentais e servir com imparcialidade e competência qualquer Governo legítimo. Foi assim que a Administração Pública garantiu a passagem de uma ditadura a uma democracia e que ao longo das últimas três décadas tem tentado assegurar a continuidade do

¹⁸ ERP – *Enterprise Resource Planning* (sistemas de gestão de recursos)

serviço público subordinado às alternâncias do poder e ao desfilar tranquilo de 22 governos diferentes.

Quem há muito tempo está na Administração Pública para inovar e melhorar o funcionamento da máquina estatal, espera sempre ansiosamente de qualquer Governo o necessário apoio político, mas nunca imagina que os “gabinetes” entretanto formados em torno do executivo se substituam aos organismos públicos e com isso criem redundâncias e desperdícios. O seu papel é “fazer fazer” e não substituir-se a quem tem o papel formal de dar cumprimento às políticas públicas. Se quisermos prosseguir a Reforma temos, antes de tudo, que acreditar nos serviços públicos e nos seus funcionários e não preconceber à partida a sua incompetência ou incapacidade, de uma forma populista e demagógica.

Se as águas não forem separadas, e se a vocação político-estratégica e transitória de alguns destes novos órgãos de missão não for salvaguardada, estes novos centros de poder acabam rapidamente por ser envolvidos no cumprimento de tarefas operacionais que competiriam a organismos já existentes na Administração Pública e a converter-se em novos monstros burocratizados e despesistas.

Estas estruturas temporárias ou de missão acabam quase sempre por subordinar a estratégia que legitimou a sua criação aos interesses privados de quem se pretende manter e institucionalizar para o futuro. Assistimos ao longo de vários anos à sobreposição de estruturas redundantes e geradoras de maior despesa pública, nomeadamente através do abrigo dado a sucessivas camadas de “desempregados” políticos que vão sobrando dos “gabinetes” em cada legislatura que passa e que vão sendo sucessivamente incorporados na função pública.

A clareza das respostas às dúvidas que ainda permanecem sobre o papel do Governo e do Estado na governação dos SI/TI, é essencial para um clima de confiança dentro da Administração Pública, no mercado e na sociedade. Trata-se de um imperativo para clarificar e tornar transparentes os relacionamentos entre o Governo, ou aqueles que agem temporariamente em seu nome, e a própria Administração Pública.

Paralelamente a este caminho tortuoso e incerto para se chegar aos objectivos políticos que foram traçados em várias resoluções do Conselho de Ministros aprovadas pelos últimos cinco governos sobre a Sociedade da Informação e a Reforma do Estado, os serviços públicos começam agora a confrontar-se com um problema grave e extremamente perigoso de confiança e credibilidade junto da sociedade, cujos valores têm constituído até aqui a base da soberania do Estado e um factor de estabilidade e de desenvolvimento do país.

Com efeito, o discurso repetitivo e cada vez mais amplificado de aproximar os serviços públicos ao modelo empresarial, associado aos constrangimentos orçamentais decorrentes da necessidade de cumprir o PEC, estão a conduzir muitos organismos públicos para uma experiência perigosa de “empresas de faz de conta”, em que por um lado se valorizam comportamentos positivos de criatividade, inovação e iniciativa (que objectivamente não são privilégios do sector empresarial), a par de sentimentos e práticas de competitividade e de (ausência de) risco, estes últimos fortemente discutíveis no contexto dos serviços públicos que se sentam de forma mais ou menos confortável à mesa do Orçamento, pago por (quase) todos nós, e que não estão sujeitos a mecanismos naturais de regulação em condições de concorrência com o mercado.

Paradoxalmente o cidadão comum poderá concordar à partida que o comportamento dos gestores públicos se deverá aproximar ao dos empresários privados, porque daí se esperariam à partida ganhos de economia, de eficiência e de eficácia, ou até uma desorçamentação habilidosa, embora no final das contas, o que resulta geralmente é

o aumento real da despesa pública e a diminuição efectiva da produtividade, em vez de valores de harmonização, independência, imparcialidade, clareza, segurança, confiança, estabilidade, etc., que, apesar de cada vez mais esquecidos, deveriam ser a razão de ser e a prática de toda a função pública.

As pessoas começam a ser desvalorizadas e até mesmo marginalizadas neste novo contexto de reforma por serem “demasiado funcionários públicos”, contudo não serão os valores do serviço público o que interessa à sociedade? Será que os cidadãos e as empresas preferem ver uma Administração Pública a competir e a degladear-se entre si e a competir com a sociedade civil? Será que estão dispostos a pagar serviços ou impostos disfarçados para compensar défices crónicos ou alimentar sinais de opulência “empresarial” do sector público?

4. ACELERAR OS PROCESSOS E PASSAR AO TEMPO REAL, MANTENDO AS GARANTIAS DO CIDADÃO

Há mais de vinte anos que nos habituámos a ouvir e a disseminar uns dos princípios basilares da modernização administrativa – A importância de orientar a Administração Pública para as necessidades do cidadão. No entanto, este princípio ainda está muito longe de ser interiorizado nas atitudes e comportamentos da maioria dos políticos e responsáveis do sector público.

Trata-se acima de tudo de respeitar e aprender a valorizar a cidadania activa, enquanto parte integrante e indissociável da governação. O pensamento da gestão actual reforça a ideia de que o maior erro das organizações públicas e privadas, mesmo quando têm ideias e produtos brilhantes e vencedores, é o distanciamento que continuam a manter em relação aos seus clientes, mesmo aqueles que lhes são mais fiéis.

O melhor modelo de gerar inovação é "sair para a rua"¹⁹. A nova "buzzword" para esta perspectiva de gestão chama-se "*open innovation*" (inovação aberta) ou inovação no sentido "*outside-in*" (de fora-para-dentro). A maior parte dos poderes públicos ainda olham o cidadão como um estorvo que não deve ser consultado durante as fases de concepção e realização da modernização administrativa, alguém que só deve participar na fase final dos projectos, simplesmente para os aplaudir e apenas como uma mera surpresa política.

Durante a concepção e a realização dos projectos de inovação e mudança a sociedade civil raramente é consultada e é quase sempre impedida de desempenhar um papel de verdadeira cidadania activa, pois os cidadãos continuam a ser tratados apenas como meros “administrados”, bem ao jeito do pensamento administrativo mais convencional e conservador.

Fala-se hoje entre os países da OCDE na necessidade de evoluir de um bom Governo para a boa Governança (from Government to Governance), envolvendo simultaneamente uma combinação virtuosa de políticos, funcionários públicos, cidadãos e a sociedade civil em geral, em processos democráticos e transparentes de decisão e exercício de poder.

Esperamos que desta vez o “Simplex” passe a envolver cada vez mais a sociedade civil nas suas várias centenas de medidas anunciadas e naquelas que futuramente vierem a ser propostas, nomeadamente quanto à eliminação de certidões e formalidades inúteis, desmaterialização e simplificação de

¹⁹ Stefan Engeseth, ONE - A Consumer Revolution for Business, Cyan Communications (Novembro 2005)

processos, desregulamentação e harmonização dos regimes jurídicos, facilitação do acesso aos serviços públicos electrónicos, reutilização de produtos e investimentos, etc.

A evolução da Administração Pública teve, ao longo dos últimos três séculos, uma evolução significativa no sentido de um Estado cada vez mais Servidor e Regulador, alargando as suas áreas de intervenção a domínios que não estavam previstos no tradicional Estado Poder.

Para além das funções de soberania fortemente marcadas pela protecção do território, negócios estrangeiros, justiça, ordem pública e finanças públicas, o Estado foi progressivamente invadindo cada vez mais áreas, desde a economia, a educação, a saúde, até aos aspectos sociais, passando pelo ambiente, a ordenação do território, a ciência, a cultura, etc.

A evolução do papel do Estado e as áreas onde vem intervindo, tem muito a ver com a evolução da democracia e decorre do *empowerment* do cidadão nas suas relações com a Administração Pública e o poder político.

Os quase dois mil tipos de licenciamentos diferentes são a expressão de um Estado cada vez mais interventor e protector dos interesses sócio-económicos, ambientais, culturais, etc. Uma licença de construção de obras particulares, uma licença para a abertura de um restaurante ou uma simples licença para caçar, são exemplos de um Estado protector e garante dos interesses gerais em relação aos interesses particulares.

Chamamos a esta dimensão o eixo do “D” (Garantias Democráticas), que ao longo dos anos foi acumulando, não apenas regras e procedimentos burocráticos, mas foi sendo o resultado do reconhecimento de direitos e garantias dos cidadãos, como foi o caso do Código do Procedimento Administrativo, em que são reconhecidos prazos de reclamação e outras garantias aos interessados e com isto foram-se dilatando tempos e formalidades burocráticas.

O eixo do “D” acarretou consigo uma dimensão paralela e quantas vezes perversa, a que podemos chamar o eixo do “B” (Burocracia). Poderemos assim dizer que ao longo dos anos o Estado garante e protector tornou-se muitas vezes num Estado burocrático e bloqueador.

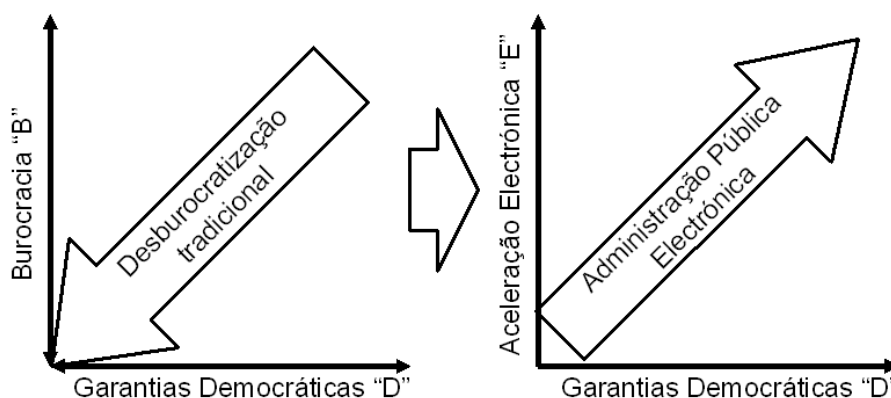
Começa-se então a falar no peso excessivo do Estado, no “menos Estado, melhor Estado”, etc. Importam-se modelos novos de Reforma fortemente marcados pelas ideias liberais (“*lift the burden*” de Margaret Thatcher) e seus sucedâneos à esquerda e à direita.

Esquecemo-nos que a carga excessiva que se pretende aliviar não é só “gordura” burocrática dispensável, mas também “músculo” de cidadania conquistado ao longo de séculos. Existem países, como a Suíça, onde se colocam em discussão pública modelos reais de habitações para que se possa prosseguir o seu licenciamento e nem por isso estes Estados abdicam destas formalidades democráticas para continuarem a ser dos mais evoluídos do mundo.

Acabar com certidões e licenciamentos, prescindir da “fé pública”, desintervir, desregulamentar, etc. são formas de desburocratizar, que nalguns casos são modos irreversíveis de restrição democrática, uma vez que se abdica de algumas garantias de segurança e qualidade de vida dos cidadãos, na maior parte dos casos só asseguradas pelo Estado.

Poderemos concluir que o Estado democrático está em perigo se não forem acelerados os processos e os serviços prestados aos cidadãos e agentes económicos? Se o tempo gasto nas formalidades e nos procedimentos constituírem um embaraço excessivo ao desenvolvimento económico-social, teremos que “baixar

a guarda” e diminuir o eixo do “D”? Como manter ou até mesmo acelerar o progresso do eixo das garantias democráticas, sem custos burocráticos excessivos e contraproducentes?



A resposta está na aceleração dos processos burocráticos, a que chamamos o eixo do “E” (Aceleração Electrónica). Para mantermos ou aumentarmos os níveis do “D”, temos de saber aumentar proporcionalmente os níveis de aceleração electrónica.

A Administração Pública electrónica torna-se assim um imperativo dos Estados modernos e um garante das democracias, desde que respeite o crescimento sustentado dos dois vectores “E” e “D” e não se tenha de sacrificar o “D” para reduzir o “B”. É por isso que propomos insistentemente há já alguns anos a substituição da maioria das certidões pela troca de bits entre bases de dados, sem necessidade de qualquer intervenção humana, bem como a criação de cadeias de valor baseadas em processos decisórios interdepartamentais e inter-soberanos, baseados em *workflows* cooperativos e otimizados entre pessoas e máquinas.

É pois necessário evitar que, a propósito da Reforma do Estado, se reduzam os direitos e garantias da sociedade por sermos incapazes de acelerar electronicamente os processos administrativos e decisórios de uma Administração Pública orientada para os cidadãos e agentes económicos.

Desde o Artº 268º da Constituição, passando pela Lei de Acesso aos Documentos da Administração, até chegarmos à transposição da Directiva 2003/98/CE, Portugal tem um enquadramento jurídico dos mais avançados no que se refere aos direitos de acesso à informação pública, no entanto, para além de se tratar de um direito quase ignorado pela generalidade dos cidadãos e agentes económicos, a Administração Pública ainda não passa de uma “Caixa de Pandora”.

Desde 1997 que estamos à espera que se concretizem as medidas de classificação da informação do sector público, propostas no Livro Verde para a Sociedade de Informação (cidadania, desenvolvimento sustentado e valor acrescentado) e que se aumente o grau de digitalização dos activos informacionais do Estado.

Os recursos de informação acumulados e mal estimados há séculos pelos vários órgãos de soberania, ainda se encontram por enquanto à espera de um ordenamento arquitectónico operacional e perceptível e estão dispersos à espera de repositórios partilhados e acessíveis, de forma segura e transparente.

Como na Caixa de Pandora, criaram-se muitas expectativas legislativas para uma informação de má qualidade, guardada a sete chaves em muitos organismos públicos e incapaz de resistir ao efectivo exercício dos direitos de cidadania. Quando a abrimos, o que encontramos são defesas de territórios feudais, desintegração de

sistemas, conflitos de poder, baixos níveis de desmaterialização (apesar dos elevados investimentos em tecnologia), informação incoerente ou inexistente, desperdício de recursos, etc.

Ao pretendermos abrir a Caixa de Pandora, não é porque sejamos catastrofistas, mas muito pelo contrário, porque sabemos que tal como na mitologia, só assim lá iremos encontrar uma réstia de esperança para construir um futuro melhor.

Parece que agora todos desejamos uma Administração Pública “na hora”, a concretização da Administração em Tempo Real (ATR) é mais difícil do que poderá parecer à primeira vista aos tecnólogos mais optimistas e habituados a ver na tecnologia soluções para a redução drástica dos tempos de transmissão e processamento electrónico de serviços. Não se trata simplesmente de comprar tecnologia, mas respeitar a dinâmica e os encadeamentos possíveis entre pessoas e máquinas num ambiente de trabalho em profunda transformação.

Dada a sua complexidade orgânica, a ATR resultará do encadeamento progressivo de sub-processos em tempo real, que são na sua maioria procedimentos intermédios de um serviço mais vasto, mas a que estamos habituados e a que nos conformamos por força da burocracia a que fomos sujeitos desde há séculos (e.g. certidões), até se atingirem verdadeiros processos em tempo real (e.g. escritura pública), que se poderão isolar por possuírem uma relativa autonomia e finalmente concretizar os tão desejados processos básicos em tempo real, que rapidamente virão a satisfazer necessidades dos cidadãos ou das empresas (e.g. comprar uma casa). É como se caminhássemos em direcção ao núcleo de um tornado, em que os ciclos temporais de rotação serão progressivamente mais reduzidos à medida que caminhamos no tempo a partir do topo para a base.

Há muitos anos que, em jeito de provocação para a mudança, vimos propondo que muitos dos actos administrativos não passam de bits susceptíveis de ser transmitidos em tempo real. Um certificado de registo criminal ou uma certidão de dívida ao Estado não passariam de um simples bit, do tipo sim ou não, podendo resultar de um toque automático entre bases de dados, sem qualquer intervenção humana.

A evolução da informática distribuída habituou-nos ao longo das últimas duas décadas a uma melhor e mais próxima recolha de dados e maior flexibilidade e rapidez nas aplicações, no entanto teve como consequência o aumento da complexidade dos sistemas de informação e das arquitecturas tecnológicas, a diminuição da qualidade do serviço prestado e o aumento exponencial dos custos de gestão. A acumulação de investimentos novos sem alterar estruturas, processos e atitudes velhas e burocráticas traduz-se inevitavelmente num acréscimo da despesa e numa diminuição da produtividade, o que não deixa de constituir mais um paradoxo.

Assim se multiplicaram as ilhas de computadores e os silos de informação não comunicáveis entre si, que requerem mão-de-obra intensiva e elevados custos de exploração e administração, para uma prestação de serviços quase sempre medíocre e incompleta.

A parafernália de equipamentos clientes e servidores, dispositivos de armazenamento, redes, bases de dados, *middleware*, etc., ao contrário de facilitarem a desobstrução e a aceleração dos processos, podem constituir só por si um bloqueio à ATR, se toda esta infra-estrutura não for optimizada e sincronizada para a prestação de serviços integrados, ágeis e de qualidade.

Para se construir uma infra-estrutura em tempo real, temos que minimizar e até mesmo eliminar a intervenção humana, procurando, se possível automatizar todo o processo. Poderia dizer-se que isto é utópico, inalcançável e até mesmo indesejável.

Porém se pensarmos na maioria das tarefas desempenhadas pelos funcionários públicos, tais como, procurar, recolher, copiar, comparar, ordenar, calcular, medir, verificar, armazenar, enviar, etc., e se pensarmos na vocação dos computadores e das redes, facilmente concluímos da necessidade de eliminar muitas intervenções humanas que são inadequadas, humilhantes, supérfluas e até mesmo carregadas de entropia.

Trata-se de construir uma infra-estrutura orientada à prestação de serviços do princípio ao fim (*end-to-end*), procurando-se ajustar os custos aos níveis de eficiência, garantindo a flexibilidade e a adaptação desejáveis às mudanças políticas, legislativas e estruturais do aparelho do Estado.

Como as organizações, as infra-estruturas cresceram para dentro de si próprias sem preocupações de se relacionarem umas com as outras. Muitos dos investimentos em tecnologias da informação e comunicação, não tiveram em consideração as cadeias de valor orientadas à prestação otimizada de serviços. É o momento de inverter esta tendência e tornar as infra-estruturas de informação e comunicação cada vez mais cooperativas e orientadas para a prestação electrónica de serviços aos cidadãos e às empresas.

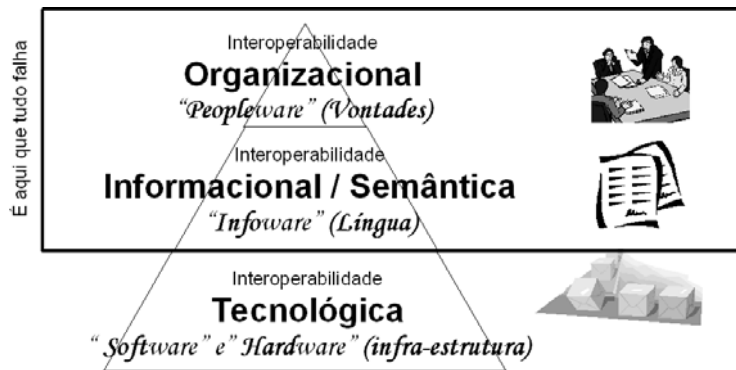
Quando falamos em redes e interoperabilidade julgamos imediatamente que estamos a tratar de tecnologia, mas deveremos acima de tudo começar por facilitar a concertação de vontades inter-organizacionais, de forma a assegurar uma visão, um propósito e um compromisso comum. É no plano organizacional que começa a interoperabilidade e é na partilha e na concertação de visões que deveremos iniciar o investimento nas redes. Poderemos chamar-lhe *Peopleware*, pois é de pessoas e grupos que estamos a tratar neste nível e começamos aqui a lutar contra a incerteza em relação ao futuro e a ganhar níveis mais elevados de sustentabilidade partilhada.

Se não soubermos ultrapassar toda a hipocrisia e cinismo bloqueador que resulta dos conflitos de poder e de protagonismo, se não formos capazes de ultrapassar este patamar sócio-organizacional e político concertando visões e vontades, mais vale a pena suspender para repensar, em vez de prosseguir numa estratégia desgastante e sem futuro.

É determinante, ao mais alto nível da interoperabilidade organizacional, saber quem são as pessoas e as entidades que estão voluntária ou involuntariamente presentes ou ausentes à volta da mesma mesa, para se concertarem na resolução de problemas. Trata-se de uma dinâmica de poder que tanto pode servir adocracias, como arenas políticas com propósitos mais ou menos explícitos ou ocultos.

Em seguida, ninguém pode interoperar se não falar a mesma língua e aqui estamos a tratar de um segundo nível relacionado com a interoperabilidade informacional e semântica. Ninguém poderá protocolar acordos e trocar informação se não dispuser de uma língua franca (*Infoware*). Aqui estamos no plano das convenções e normas (ontologias, metadados, formatos, etc.) e constitui um plano fértil à regulamentação e ao exercício da autoridade normativa. A incerteza é aqui reduzida ao mínimo.

Por fim chegamos à interoperabilidade tecnológica onde acautelamos acima de tudo os graus de conformidade (*compliance*) entre as soluções disponíveis e os problemas identificados e partilhados nos níveis anteriores. Aqui tudo será mais fácil se soubermos ultrapassar os outros dois níveis superiores.



Começar pelas plataformas tecnológicas de interoperabilidade sem garantir níveis aceitáveis de vontade e de concertação de normas semânticas, é acreditar em milagres que custam muito caros, uma vez que no mundo da informática todos já nos habituámos a reconhecer que “quando entra lixo sai lixo”.

As arquitecturas para a Administração Pública electrónica também são quase sempre olhadas, por razões de deslumbramento político e falta de ética de certos sectores do mercado, apenas na perspectiva tecnológica e, deste modo, confundem-se à partida as suas quatro dimensões básicas (Pessoas, Processos, Informação e Tecnologias).

As pessoas estão presentes no sujeito e no objecto dos sistemas de informação e são quase sempre esquecidas na amálgama e na promiscuidade tecnológica em que ao mesmo tempo confundimos os processos, a informação e as plataformas.

Os processos ou cadeias de valor que conduzem a um produto e à satisfação de uma necessidade definem-se e concertam-se num plano organizacional co-optado, enquanto a informação provem de repositórios tendencialmente únicos e desejavelmente independentes dos processos. Os processos utilizam e são alimentados pela informação através de encaminhamentos, automáticos ou ad hoc, mediados pelas plataformas tecnológicas.

Não se deve gastar dinheiro em tecnologia, quando ainda não se conhece o espaço onde se vai actuar nem os caminhos / processos a serem percorridos / automatizados. O tempo de um qualquer ciclo político é para ser bem utilizado e existem erros estruturais que se pagam muito caros. Na “burocracia electrónica” os maus caminhos são irreversíveis e dispendiosos.

A esperança que nos resta, depois de abrirmos a Caixa de Pandora e resolvermos verdadeiramente os problemas que lá encontrarmos, com coragem, frontalidade e profissionalismo, evitando cinismos, subserviências e hipocrisias, leva-nos a acreditar numa nova “governança em rede”²⁰, co-optada de forma interdepartamental, inter-soberana e capaz de mobilizar a cidadania activa, enquanto elemento determinante de um sistema de qualidade total e de excelência na governação e na prestação de serviços à sociedade.

²⁰ Stephen Goldsmith e William D. Eggers, “Governing by Network”, Brookings - 2004