MODERNIDADE: UMA QUESTÃO DE TECNOLOGIA OU DE VALORES?*

Bianor Scelza Cavalcanti**

1. Imagens e fantasia; 2. A gestalt *da disponibilidade; 3. A informática como tecnologia avançada de operações: o caso do INPS.*

1. *Imagens e fantasia*

Convidado a fazer uma exposição sobre o tema Novas tecnologias disponíveis para modernização do serviço público: dimensões filosófica e técnica, logo me vieram à mente duas situações contrastantes. A primeira imagem, baseada em diagnóstico de consultoria e assistência técnica, na qual estou envolvido junto ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e em histórias contadas pelos técnicos que coordeno, constituía-se de grandes filas, que penetravam num prédio de condições precárias, localizado em algum subúrbio do Rio ou de São Paulo. Fios de instalação elétrica soltos, paredes com marcas de infiltração e sinais de sobrecarga na instalação elétrica, telhas de cimento-amianto em mau estado de conservação, deixando cair água, pingo a pingo, sobre as mesas de trabalho nos dias chuvosos. Na zona da soleira, no limiar do "santuário da repartição pública" com a terra de ninguém do asfalto selvagem, estava o guarda, primeiro representante do poder público a mediar o encontro do beneficiário da Previdência Social com seu benefício.

Empenhado em dar ordem às filas e prestar informações, o homem valia-se da autoridade que sua farda podia inspirar e de alguma boa-vontade, sem dispor de qualquer recurso que pudesse, mesmo longinquamente, ser confundido com o treinamento para lidar com o público.

Atrás dos balcões, de pé ou utilizando cadeiras e mesas em precárias condições, funcionários públicos, carentes de motivação, tentavam sobreviver a mais uma jornada de trabalho, mergulhados nos complicados processos de concessão dos quase cem benefícios prestados pela Previdência Social.

De repente, um cidadão octogenário sai de uma das filas, toma fôlego e, inspirado uma vez mais em seu desespero de idas e vindas, de esperas e em sua própria fragilidade em face do gigante burocrático, abre uma lata, lambuza-se de seu conteúdo fétido e passa a jogar o excremento, ali contido, em tudo e em todos.

Dominada a situação, restou a dúvida. Tratava-se de um ataque de esclerose ou de lucidez do ancião?

A segunda imagem, fruto da fantasia que sempre teima em funcionar com salpicos de humor (ou será sarcasmo?), ancorada às manifestações artístico-interpretativas da cultura brasileira, com a qual costumamos manter relação esquizofrênica

*Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas.

**Trabalho apresentado ao Seminário Nacional de Administração Pública em uma Sociedade em Transição para a Democracia, realizado em Salvador nos dias 10 e 11 de setembro de 1987. O evento foi promovido pela Associação Nacional das Fundações Públicas (Anfup) e coordenado pela Universidade Federal da Bahia/Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (UFBA/ISP) e pela Secretaria da Administração do Estado da Bahia/Fundação para o Desenvolvimento do Servidor Público (Saeb/Fundesp).

de amor e ódio, levou a experiência dos postos informatizados, em curso, às últimas conseqüências. Visualizei os Barnabés III, filhos legítimos da robótica nacional, checando documentos com suas leitoras óticas, fazendo cálculos precisos de benefícios, transferindo dados para o *mainframe* e, ao mesmo tempo, fornecendo aos beneficiários as informações referentes ao pronto recebimento de seus benefícios. As exceções detectadas encontravam sempre respostas, em termo real, em Maria Candelária, que não era a alta funcionária que caiu na letra *O*, mas, sim, um *smart computer*, chefe de todos os Barnabés.

2. *A* gestalt *da disponibilidade*

Entre uma e outra situação interpõem-se questões, que precisamos encarar de frente, e respostas passíveis de operacionalização, que necessitamos encontrar.

O tempo disponível nos obriga a delimitar o escopo da abordagem. Procuraremos deter-nos em apenas uma das muitas questões que o tema comporta. Ela diz respeito à própria noção de disponibilidade da tecnologia.

Quando entendemos que algo está disponível, conscientizamos a existência, externa a um sujeito, de um objeto em si, com todos os seus atributos. Conscientizamos, também, a condição necessária de acesso utilitário desse sujeito ao objeto. A natureza da utilização, por sua vez, é condicionada pela do próprio sujeito, que controla e media em algum grau a relação meio-fim.

A menos que se estabeleça uma relação adequada entre a natureza do objeto disponível e a sua utilização, que depende do próprio sujeito, a idéia de disponibilidade estará comprometida. Ou seja, na *gestalt* da disponibilidade, uma pistola automática travada, ao alcance de um leigo, que a tudo chama de revólver e jamais disparou um tiro, na pior das hipóteses é inócua e, na melhor delas, é um bom porrete, como elemento de defesa. Não é, certamente, uma "pistola disponível" – embora seja uma pistola, uma vez que a probabilidade de sucesso na defesa daquele sujeito específico, é correspondente ao uso de um porrete não ao de uma moderna arma automática.

A profunda incapacidade de, enquanto sujeito, tornar realmente disponíveis tecnologias de ponta, poderia levar uma Maria Candelária – o computador inteligente e dotado de sentimentos da ficção – ao desespero e à frustração, em face da má utilização de seus recursos. Desrespeitada, "abriria sua lata", como o fez o velho cidadão, despejaria cargas insuportáveis de dados truncados pelos inúmeros circuitos de transmissão, levando-os à sobrecarga, e inundaria, ainda, salas e salas com quilômetros de papel, num ataque quase-humano de senilidade ou lucidez.

A questão da disponibilidade da tecnologia, colocada sob o ponto de vista de uma *gestalt* da disponibilidade, impõe-nos um compromisso de análise que privilegie tanto o sujeito como o objeto existente, em face das necessidades em pauta. É, portanto, um tema do maior interesse, no qual o objeto é a tecnologia, o sujeito, a administração pública brasileira, e os fins são a estabilidade institucional de nossa democracia e o desenvolvimento econômico e social de nossa nação.

Colocada equivocadamente, a questão nos conduz ao reforço da condição de subdesenvolvimento, em que compramos pistolas automáticas, ao preço de pistolas automáticas, ou mesmo as desenvolvemos a custos maiores, para utilizá-las como porretes.

Estas considerações nos levam a penetrar na própria essência das "tecnologias de modernização" e diferenciá-las do que consideramos "tecnologias avançadas de operação". As primeiras são aplicadas para gerar processos de mudança quali-

tativa, cujos resultados se constituem em pré-requisitos à plena utilização das "tecnologias avançadas de operação". De certa forma, parte da perplexidade nacional se deve ao fato de nos termos mostrado mais capazes de usar e, até mesmo de gerar "tecnologias avançadas de operação", do que "tecnologias de modernização". Daí decorre o problema da assimilação da "tecnologia avançada", do seu uso pleno, desenvolvido. Tal problema pode ser visto como o descompasso no uso e nos resultados interdependentes dessas tecnologias. Tratá-las, indistintamente, levar-nos-ia fatalmente à tautologia e à falta de clareza conceitual necessárias ao balizamento de uma ação modernizante conseqüente.

Se a *gestalt* da disponibilidade nos impõe substituir a questão: "Quais são as tecnologias disponíveis (existentes) para modernização do serviço público?" por seu reverso, isto é: "Quais são os atributos do serviço público que permitem ou não o uso pleno desta ou daquela tecnologia existente?" vemo-nos, conseqüentemente, diante do impasse de não termos os atributos para o uso da tecnologia, e da impossibilidade de vir a tê-los, por falta do uso dessa mesma tecnologia. Acredito que o círculo vicioso pode e deve ser superado, pois há "tecnologias" e "tecnologias", cabendo-nos dar conta de suas diferenças conceituais, levando às últimas conseqüências a expressão "tecnologias para modernização". Entendemos serem estas, portanto, as que viabilizam, através da mudança de valores, a plena assimilação e uso das "tecnologias avançadas de operação", que não estarão realmente disponíveis, a menos que possamos utilizá-las, adequadamente, minimizando seus possíveis efeitos perversos e ampliando sua capacidade de contribuição.

Entendemos, ainda, que o termo modernização implica um processo destinado a um fim, qual seja, o da modernidade.

Não obstante os desvios históricos de ordem sistêmico-ideológica apontados pela reflexão crítica, como, por exemplo, o consumismo, a modernidade, enquanto categoria social descritiva, está definitivamente associada a valores bem estabelecidos no plano político-filosófico. A liberdade, os direitos humanos, a igualdade de oportunidades e a noção de cidadania são alguns deles.

As tecnologias de modernização, portanto, são aquelas, e apenas aquelas, que promovem estes valores, estando associadas aos processos reeducacionais que conduzem a uma renovada visão de mundo. Uma visão de mundo que direcione o uso da "tecnologia avançada de operações" para a realização dos valores da modernidade e não para seu oposto, a dominação, a concentração de benefícios, reforçadora dos privilégios, e o controle autoritário da sociedade, em geral, e dos segmentos desprovidos, em particular.

3. *A informática como tecnologia avançada de operações: o caso do INPS*

Está em curso, no momento, uma experiência de "modernização" que merece ser acompanhada, analisada e avaliada. Trata-se da informatização dos postos de atendimento do INPS.

A finalidade do posto informatizado é a mesma dos postos tradicionais, qual seja a prestação dos serviços que constituem a linha de benefícios do Instituto, dentre os quais os mais requeridos são: auxílio-natalidade, auxílio-doença, auxílio-funeral, aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria por velhice, abono de permanência em serviço e pensões.

Sem ter sido precedido de projeto específico de criação, um posto-modelo foi inaugurado no Rio de Janeiro, como tentativa de alterar o ineficiente padrão de atendimento dos segurados do instituto nos postos tradicionais. A idéia original é

a de obter maior agilidade no atendimento, com a implantação de decisões descentralizadas e com o uso intensivo de computação eletrônica, gerando maior segurança nos dados obtidos, bem como relatórios de controle gerencial a nível local. O posto-modelo visa processar todos os benefícios de maneira informatizada.

A principal característica do posto-modelo é a possibilidade da emissão do documento de pagamento do benefício dentro do próprio posto. Isso reduz, significativamente, o tempo para pagamento do benefício, em relação a um posto tradicional, ao evitar a emissão de um formulário – Comando de Concessão Eletrônica (CCE) para a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), passo final do processo de concessão do benefício.

Busca-se, também, a criação de um cadastro geral dos segurados a nível da Dataprev. Como é sabido, o acesso aos benefícios depende de o segurado comprovar sua habilitação através de documentos, não dispondo o INPS de um banco de dados de sua vida funcional. Este sistema imputa ao indivíduo o "ônus da prova", colocando-o numa posição inicial de "suspeito". Entretanto, tal sistema torna-se mais vulnerável à fraude.

A "modernização", via introdução de "tecnologia moderna de operações", tem-se mostrado problemática em muitos aspectos. Seu ritmo é lento, sujeito a indefinições de política e à inexistência de um plano-diretor que lhe proporcione implementação conseqüente.

A previsão inicial era a de se incluírem, progressivamente, os benefícios em sistema computadorizado a intervalos de 15 dias entre duas inclusões sucessivas. Entretanto, essa programação não foi seguida e o posto-modelo apresenta, atualmente, apenas três tipos de benefícios implantados: auxílio-doença, aposentadoria por tempo de serviço e pensão por morte, que são os benefícios mais requeridos.

A internalização da noção de sistema, a despeito dos anos de criação do Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social (Sinpas), mostra-se precária. As relações inter-organizacionais entre os institutos e a Dataprev apresentam conflitos ainda carentes de administração, independentemente dos esforços consideráveis das partes e do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social. Tais esforços passam pela proposta ministerial de reconceituação da Dataprev como unidade de organização e sistemas do Sinpas, no sentido de superar seu papel mais estreito de simples unidade central de processamento de dados. Por outro lado, desejam os institutos a garantia de se fazerem co-partícipes na concepção e reconcepção de sistemas organizacionais e técnicos que atendam suas necessidades globais de funcionamento e gestão, sem o risco de se verem limitados por um pólo centralizador a lhes impor uma lógica de processo desenhada a partir de parâmetros tecnológicos e técnicos estreitos, como tende a ocorrer, caso persistam a concepção e os métodos atuais da Dataprev.

Dentro deste quadro geral, pode-se entender melhor a falta de definição clara de uma política de informática para o Sinpas e as iniciativas improvisadas de microcomputadorização dos postos, tendo em vista o rompimento da inércia.

Mas, é quando levamos em consideração os requisitos organizacionais e gerenciais necessários à plena implantação de políticas institucionais de descentralização e informatização, qualquer que seja o modelo escolhido para esta última, que nos damos conta do longo caminho a percorrer.

Estudos e pesquisas recentes têm demonstrado que as organizações mais capazes de incorporar "tecnologias avançadas de operações" são aquelas que têm internalizados, por parte de dirigentes e funcionários, os valores associados à moderna administração, sendo dotadas, conseqüentemente, de mecanismos de gestão

plenamente desenvolvidos. A existência de sistemas de treinamento e de cargos e carreiras com mobilidade vertical e horizontal destaca-se como indispensável. O predomínio do mérito, sustentado pela formação, habilitação e avaliação de resultados, e os mecanismos de reciclagem de pessoal são componentes sem os quais a incorporação de tecnologia se torna traumática, gerando ameaça e alienação.

O caso em questão nos coloca uma indagação básica: poderá o INPS modernizar-se via expansão e sofisticação, pura e simples, de seus recursos de automação? Tudo indica que não. Felizmente os dirigentes da Previdência e Assistência Social demonstram estar conscientes da necessidade de dar amplitude e profundidade ao processo de modernização administrativa por que vem passando o setor. Estão em curso avançado de formulação um sistema de carreiras para dirigentes firmemente ancorado no mérito, um plano de classificação de cargos e salários para as categorias funcionais de todos os níveis e, possivelmente, o mais importante, um sistema de formação, treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.

É nesta última área que acreditamos estar o escopo para o uso e desenvolvimento, em larga escala, das tecnologias de modernização: as tecnologias reeducacionais, como a "classificação de valores", por exemplo, capazes de comprometer dirigentes e funcionários com os direitos do cidadão-segurado, com os resultados, com o mérito e com a inovação.