

Um primeiro modelo para o software público

Neste início de ano, o software público alcança o seu primeiro estágio de maturidade. Entretanto, ainda é cedo para afirmar que se estruturou um modelo definitivo e preparado para replicação, algo natural para um conceito que sofre revisão constante e se encontra em construção. Os ajustes vêm ocorrendo em decorrência do aprendizado cotidiano dos entes governamentais, mas nada que tenha impedido o primeiro desenho de um modelo do software público para o País [1].

O essencial, neste estágio de maturação, é sabermos que não se trata de um tema que “saiu do forno” agora. O conceito no Brasil tem seus registros iniciais nos anos 90 e desde então, as primeiras experiências no País sustentaram nuances conceituais que tiveram escalas diferentes: vão desde o compartilhamento de software somente para o setor público até a total liberação para sociedade.

Em 1995 as empresas estaduais de informática, capitaneadas pela Associação das Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP), iniciaram um processo de discussão sobre o software público brasileiro. Naquela época a intenção era acelerar a colaboração no meio governamental. A proposta surgiu para atender a necessidade de compartilhamento de soluções informatizadas entre entidades públicas. Uma das premissas era bastante clara: no desenvolvimento de software, um governo não deve adquirir a mesma solução para utilizar em dois órgãos firmando contratos diferentes. Dessa forma, ficaria a sensação de que a sociedade pagou duas vezes pela mesma coisa.

Com o avanço tecnológico do software livre, por volta de 1998, um certo otimismo dominou os administradores públicos. Seria um aparente presságio de que o compartilhamento enfim se consolidaria. Assim surge, entre os anos de 1998 e 2001, uma grande expectativa para concretização do modelo colaborativo. Um contexto que reduz o espaço de formulação e estruturação do software público.

Aos poucos, o que surgia como solução tornou-se um entrave. Aparece uma barreira não tecnológica: os aspectos legais do software livre não traziam segurança para os setores jurídicos governamentais. Isto força um deslocamento lento do debate técnico para o jurídico e provoca a paralisação momentânea da liberação de soluções.

No ano de 2005 diversos fatores começam a mudar o rumo do embate legal. Alguns, pelo seu pioneirismo e importância, merecem destaque: i) o resultado do estudo da Fundação Getúlio Vargas demonstrando que a Licença Pública Geral – GPL, adotada pelo software livre, não fere a Constituição e nem o Direito Público e Administrativo [2]; ii) o sistema de inventário CACIC, desenvolvido pela Dataprev, liberado como primeiro software do setor público federal com a licença GPL e; iii) o Decreto do Estado do Paraná que estabelece diretrizes para o licenciamento de programas de computador de titularidade de entidades da Administração Estadual [3]. Estes resultados fizeram ressurgir um novo debate em torno do software público e um amadurecimento do conceito.

A visão recente não é a mesma sobre a qual se pensava entre 1995 e 2005. Trata-se de um aperfeiçoamento com base no acúmulo das experiências brasileiras. De imediato se percebe a entrada de três novos ingredientes: i) a possibilidade em definir o software como um bem público de uso comum; ii) a garantia de prestação de serviços para sociedade oferecida pelo governo e; iii) a estruturação de uma política pública para o bem software. Ambos ingredientes requerem um reposicionamento do domínio de bens públicos do Estado [4].

A definição atual já pode ser verificada em diferentes escalas nos casos do governo federal, do governo do Estado do Paraná e da prefeitura de Itajaí [5]. Alguns aspectos comuns já apontam para um primeiro alinhamento conceitual do bem público software. Sabe-se não ser o definitivo, mas percebe-se que o modelo atual contempla as seguintes características básicas:

O produto - tratar o software como um produto acabado (existe um debate muito rico sobre assunto,

mas me reservo em não enfrentá-lo neste momento), chegando para sociedade com documentação completa de instalação e preparado para funcionar, como qualquer software de prateleira.

Os serviços associados - organização de um conjunto de serviços básicos, tais como: página na internet, fórum e lista de discussão para desenvolvimento, suporte e projetos, ferramenta de controle de versão e a documentação existente do sistema.

A prestação de serviços – formulação de um procedimento simplificado na relação do governo com o cidadão que acessa o serviço, onde o cidadão conheça as informações da comunidade, como pode resolver as questões relacionadas ao software e os responsáveis por cada serviço, com a disponibilização, por parte do governo, de uma equipe de atendimento para comunidade.

A gestão da colaboração – incentivo à colaboração entre os diversos usuários e desenvolvedores da ferramenta, sejam eles pessoa física ou jurídica, de qualquer setor da economia. A necessidade de estruturar instrumentos de gestão e controle mais rigorosos, como a periodicidade de lançamento de novas versões. E a formatação de parâmetros de controle de qualidade no desenvolvimento da ferramenta.

Embora a caracterização comece a amadurecer na sociedade, existe um espaço que precisa de melhor definição: o marco jurídico. A ausência de uma delimitação legal para o bem software, tem auxiliado na aceleração dos processos de liberação de soluções pelo setor público. A atual dificuldade de amparo jurídico ajuda mais do que atrapalha.

Além da questão jurídica, existe uma sinalização expressa por teóricos contemporâneos sobre a atual dimensão do público e do privado, na perspectiva de se encontrar novos modelos econômicos e políticos para sociedade [6]. O modelo prático desenvolvido no Brasil pode criar condições para viabilizar uma experiência de co-produção de bens e serviços públicos.

Ainda não é possível mensurar o impacto do software público na economia e na sociedade. Entretanto, alguns fenômenos no mercado nacional são perceptíveis: o atendimento das demandas reprimidas por soluções informatizadas; o aumento do acervo de soluções livres; a ampliação do mercado consumidor de informática; aumento da concorrência no setor e o fortalecimento do modelo centrado em serviços [7].

Mesmo que prematuro, já se pode afirmar que o potencial do software público existe, que a presença deste afetará o mercado de TI no País e será possível contar com o software no plano de crescimento econômico nacional.

(* Dedico este artigo ao meu tio Acóris Meffe, falecido sábado, dia 10.3.2007, aos 75 anos.

Notas: [1] Um primeiro esboço do resultado concreto do Software Público Brasileiro pode ser verificado no Portal do Software Público [1] previsto para lançamento em abril de 2007.

[2] Falcão, Joaquim; Ferraz Jr., Tercio S.; Lemos, Ronaldo; Maranhão, Juliano; Sousa, Carlos A. P.; Senna, Eduardo; 2005. Estudo Sobre o Software Livre Comissionado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro. Também o resumo executivo: Diretrizes Gerais para a Implementação de Software Livre.

[3] Governo do Estado do Paraná, Decreto 5111, de 19/07/2007, publicado no Diário Oficial nº 7021 de 19/07/2005.

[4] “O domínio público ou direito de propriedade que o Estado tem sobre determinados bens é típico do direito administrativo, configurando peculiar regime que exorbita do direito civil”, FALLA, Fernando Garrido, Tratado de Derecho Administrativo, 2ª edição, vol. II, pág. 386, 1962.

[5] As experiências do governo federal, do estado do Paraná e do município de Itajaí podem ser verificadas, respectivamente, nos endereços:

Sistema de Inventário CACIC [2] Sistema de Correio Eletrônico [3] Sistema de Educação [4]

[6] “Contudo, a denominada tendência à “estatificação da sociedade” e à “privatização do estado”

admite outras leituras...”, pág.31 e “Aumenta ainda a importância de novos modos de organização que facilitem a co-produção dos bens e serviços públicos o fato de que a cooperação público-privado é, cada vez mais, um dos requisitos para conseguir maior eficiência da administração pública.”, pág.234. Cunill Grau, Nuria, Repensando o público através da sociedade – Novas formas de gestão pública e representação social, tradução Carolina Andrade, Editora RJ:Revan e DF:ENAP, 1998.

[7]“Gaúchos fazem negócios com Cacic”, 08.03.2007, no Portal Baguete