

DESAFIOS DA TI NO GOVERNO FEDERAL: A PERCEPÇÃO DOS GESTORES

MARCO CEPIK • DIEGO RAFAEL CANABARRO • ANA JÚLIA POSSAMAI
FERNANDO DALL'ONDER SEBEN

Este capítulo representa um esforço de *dar voz a atores* que atuam, direta ou indiretamente, na governança e na gestão de TI no âmbito da Administração Pública Federal brasileira. Nesse sentido, apresenta-se abaixo o esforço da equipe de pesquisadores do CEGOV/UFRGS em coletar, processar e organizar, em forma de texto, o testemunho de gestores públicos e gestores de TI do Poder Executivo Federal, do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, selecionados com o auxílio da SLTI/MP, representativos do universo de profissionais responsáveis pela articulação e pelo alinhamento das atividades-meio e finalísticas da Administração direta e indireta.¹

Em duas ocasiões distintas (de 26 a 28 de setembro e de 26 a 27 de outubro de 2010), as treze autoridades constantes do Anexo 7 deste livro foram entrevistadas em Brasília (DF) com o apoio de um roteiro semiestruturado que se encontra disponibilizado no Anexo 8 deste livro, gerando um total aproximado de 15 horas de gravação. O uso de tal técnica objetivou não apenas verificar o posicionamento dos entrevistados no tocante ao tema da governança e da gestão de TI governamental e à institucionalização do SISP, mas também avaliar a compreensão dos mesmos acerca do papel estratégico que as tecnologias da comunicação e da informação têm para a realização das tarefas inerentes às atividades finalísticas de cada órgão e para a transformação da própria Administração. Como objetivo imediato das consultas, procurou-se, além disso, contrastar as opiniões dos entrevistados com os resultados da evolução do

¹ Os autores gostariam de agradecer a colaboração dos entrevistados e entrevistadas pela cessão de espaço em suas agendas e pela gentil recepção da equipe do CEGOV/UFRGS. Além disso, deve-se agradecer o empenho de Nazaré Bretas e Paulo Pinto, ambos da SLTI, no arranjo das entrevistas e na interlocução dos encontros realizados em Brasília.

SISP, revelada pela pesquisa teórica e pela investigação empírica trazidas no capítulo que inaugura este livro. Objetivou-se, ainda, apreender dos depoimentos ouvidos informações relevantes e percepções a respeito do futuro do SISP e dos próximos passos para consolidar a governança plena de TI no âmbito federal, bem como induzi-la nos âmbitos estadual e municipal.

Para dar conta de tais objetivos, procurou-se ouvir os entrevistados a respeito: da situação atual do uso das Tecnologias de Informação (TI) na Administração Pública Federal brasileira; da situação do uso das Tecnologias de Informação (TI) no órgão em que a autoridade consultada trabalha; do papel da TI para a realização das políticas públicas no Brasil; da evolução do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) no Brasil, sobretudo depois de 1994; da atuação da SLTI/MP como órgão central do SISP; do programa de Governo Eletrônico brasileiro, em termos da prestação de serviços e de seu potencial para o fortalecimento da democracia; e, finalmente, de maneiras de se fortalecer o modelo de governança de TI e de e-Gov no Brasil.

Em linhas gerais, o material coletado ilustra de forma bastante clara a diversidade do avanço da TI na Administração Pública Federal brasileira, onde se observa a existência tanto de *ilhas de excelência* quanto de situações onde o avanço da TI é, ainda, incipiente. Por conta disso, optou-se por suprimir a autoria dos trechos reproduzidos abaixo, exceto quando a manifestação claramente diz respeito à situação do emprego da TI pelo órgão em que trabalha a pessoa entrevistada.

A seguir, apresentam-se, de acordo com a ordenação das perguntas da entrevista, as manifestações mais significativas a respeito do passado, do presente e do futuro do SISP.

De início, a fim de captar uma visão mais ampla dos atores acerca do uso da TI na APF, sem intimidá-los no caso de uma eventual falta de conhecimento específico sobre tecnologia e/ou o SISP, perguntou-se sobre a percepção da situação atual do uso das Tecnologias de Informação (TI) na Administração Pública Federal brasileira, de uma maneira geral.

As visões mais gerais acerca da utilização da Tecnologia da Informação na APF perpassam temas de gestão, de contratação, as empresas estatais, as corporações, a carreira de TI, entre outros. Uma boa síntese das impressões colhidas a esse respeito diz que *“genericamente falando, [...] certamente a TI ocupou um lugar, chegou mais perto de uma situação que teria de ser importante do ponto de vista estratégico”*. Afirma-se, em suma, que

“há grupos de situação de governança [...] bem claros onde as áreas financeiras e estatais estão em um nível mais avançado; Judiciário e Legislativo no intermediário, em geral; e o Executivo, a maioria, nesse nível inicial”.

Especificamente, no que diz respeito à Administração Pública Federal, alguns entrevistados sublinharam que

“a TI governamental está dividida em blocos: o MEC; a Saúde; o MP; a Receita Federal e o SERPRO. Fora dessas cinco instituições, há situações muito críticas. Em alguns lugares, tais situações críticas sustentam áreas essenciais para o país, como a Agricultura”.

“Ao longo do tempo, a situação não mudou muito. A situação, em certo sentido, está semelhante à de trinta anos atrás. Há recursos [...] mas ocorrem péssimas contratações”.

O tema “contratações” foi um dos pontos centrais das manifestações colhidas em Brasília. A quantidade de terceirização, e a conseqüente baixa internalização do conhecimento em desenvolvimento e contratação de bens e serviços de TI, é outro problema levantado. Como sintetiza um dos entrevistados,

“na medida em que se define a terceirização, não se pensa que para poder contratar isso bem é preciso ter gente que entenda, de um negócio cada dia mais complexo e cuja complexidade vem crescendo, [...] e não tem gente qualificada pra gerenciar essa complexidade”.

As empresas de informática pública foram seguidamente abordadas tanto por entrevistados do setor quanto por gestores afeitos a transações com essas entidades. Como explicou um dos entrevistados, a razão de ser de tais entidades reside na *“necessidade de ter empresas públicas de TI está relacionada àquilo que é crítico para o Estado, isto é, a guarda de informações públicas”*. Outra questão constantemente abordada foi a desatualização e perda de competitividade com o mercado privado que se observa na realidade de tais entidades nos últimos 20 anos.

Além da desatualização tecnológica, segundo um dos entrevistados, *“nós padecemos da desatualização da forma de gestão. Essas empresas ainda estão vinculadas ao modelo de mainframe, e, por isso, acabam não dando as respostas esperadas segundo os padrões atuais do mercado”*. Foi também lembrada a resiliência de tais entidades no que diz respeito à sua sobrevivência ao avanço da informática privada:

“as empresas estatais demonstraram uma surpreendente capacidade de sobrevida; o modelo das estatais continua em crise e as administrações públicas não internalizaram a inteligência necessária para gerenciar o assunto”.

Observa-se, ainda, algumas reticências em manifestações, como a que segue, sobre o futuro das empresas de TI pública: *“acredito que, hoje, com uma rara e improvável combinação, ao longo de muito tempo, de energia e poder político, você consegue sanear as empresas estatais. Você precisa enfrentar uma cultura de privilégios, corporativismo etc. Precisa de um choque de gestão”*.

É válido observar que o desenvolvimento de sistemas pela via interna aos órgãos do SISP e a contratação de empresa pública ou pela via da terceirização para empresa privada externa também é objeto de debate. Há, segundo uma das manifestações colhidas, *“uma fragilidade do Estado brasileiro em contratar. Nós vamos por dois caminhos: o Estado não sabe contratar para fora e não sabe contratar para dentro”*.

O tratamento dos sistemas legados, além disso, pode ser apontado como um fator crítico para a governança de TI no governo federal:

“não é possível tratar do processo, sem tratar do legado. E tem que dizer o seguinte: o legado é constante. [...] O que precisa fazer é estar organizado para enfrentar essa mudança contínua, pra ter flexibilidade de mudar. Muito menos do que fazer um exercício de saber pra onde vai a previsão, porque em geral nenhuma delas funciona bem. E, em geral, os que melhor sobrevivem são os que têm flexibilidade de fazer a mudança [tal que] ele possa ser substituído e colocado outro sem que isso afete a estrutura total”.

Não obstante, o esforço de revisão, aperfeiçoamento e atualização dos sistemas legados muitas vezes é evitado por gestores públicos, na medida em que

“a maioria das democracias modernas tem esse problema, que é a análise de risco embutida internamente: a omissão é um risco muito bem remunerado. Por exemplo, entro numa área nova, e chego lá e vejo que há um problema gerencial. A posição mais bem remunerada para qualquer gestor que entrar na área é não mexer. [...] Se eu não mexer, não tomar nenhuma atitude, o gestor anterior é quem vai responder. Agora, se eu mexer, eu me solidarizo com o problema. A minha taxa de risco aumenta. Então, significa que se eu der uma solução, e se essa solução também não funcionar, ou funcionar em parte, eu agora sou solidário com o problema. Então eu passo a ter mais atenção dos órgãos de controle, dos órgãos de fiscalização etc. [...] Em algumas áreas da Administração Pública, como na área de TI, tem mais gente fiscalizando do que gente resolvendo o problema”.

Esse crescente papel dos órgãos fiscalizadores, sobretudo o TCU, é amplamente apontado e discutido pelos entrevistados. Reconhece-se certa eficácia nessa atuação, diante do fato de que

“certas coisas não são questão de dinheiro nem questão gerencial. São questões de responsabilidade do administrador. Então, toda vez que o Tribunal [TCU] amarra no CPF de alguém a responsabilidade, esse problema fica resolvido”.

No entanto, o avanço da fiscalização foi alvo de inúmeras críticas entre os entrevistados:

“Há um desbalanceamento, uma certa distorção nas estruturas de fiscalização. Elas ficaram fortes demais, sem que o Estado tenha acompanhado esse crescimento com capacidade de responder. Em alguns casos, por inação de competência, na medida em que eles passam a dar opinião sobre assuntos alheios ao seu escopo de atuação”.

“Este é o cenário. Há forças que atuam nele. Uma força atuando são os órgãos de controle. No geral, os órgãos de controle são bastante bem intencionados, bastante bem qualificados, mas a natureza do processo [...] vai contra atravessar a situação de caos em direção ao pragmatismo. [...] Não acredito muito que o caminho seja intensificar processos de controle. [...] Atuamos em outra direção – de construir capacidade, de construir gente etc.”

Nesse sentido, a formação, capacitação e contratação de Analistas em TI vêm apoiar o enfrentamento e a superação do desafio da governança de TI na APF, superando anos de terceirização mal planejada, segundo um dos entrevistados:

“quando houve a reforma do Estado feita pelo Bresser no Governo Fernando Henrique Cardoso, onde se discutiu, se privatizou, se mudou e se definiram prioridades nas carreiras de Estado, [...] houve um equívoco: o de não considerar as carreiras de TI como uma carreira importante [e] não criar uma corporação nessa área, capaz inclusive de gerenciar essa privatização, essa contratação do negócio. Então, a área de TI, como ela não existia, ela não se afirmou. [...] E a TI que passa a ser uma carreira menor, subcontratada”.

Frente a essa condição, internalizar o conhecimento a partir da construção e institucionalização da carreira de Analistas em TI (ATI) encontra defensores e opositores. É significativa a percepção de uma das autoridades consultadas quando explicou que *“as novas tecnologias de informática que foram surgindo nesses últimos anos abriram as possibilidades de a gente ter mais flexibilidade e ficar mais independente com esses analistas mais próximos”*. Em sentido contrário, porém, colheu-se a opinião de que

“a ideia de pensar em carreira de TI é equivocada. Não sou um defensor de carreiras em geral, mas a carreira de TI pode ser a pior. Vou explicar o porquê: a área de TI é uma área com inovação constante e mudança, e carreira cristaliza”.

Ao mesmo tempo em que ficou patente a utilidade que uma carreira própria de ATI, por exemplo, tem para a administração pública, ficou também bastante evidente a dificuldade de se suprir a demanda que os órgãos governamentais têm por profissionais de TI, de acordo com o que ilustra o fragmento abaixo:

“essas 230, 240 (sic) pessoas [Analistas em TI] que entraram nos ajudam a ganhar um tempo no processo [de gestão adequada de TI], até que se possa discutir com mais profundidade essa carreira, que foi improvisada, com função gratificada. Outro aspecto é: tem a vaga e não consegue contratar, porque não tem o salário [...], e o mercado é muito competitivo”.

Mesmo que a contratação externa seja uma realidade possível, um dos entrevistados sublinhou a relação entre a necessidade de capacidade interna de desenvolvimento e as possibilidades de terceirização: *“estrategicamente, você tem que ter alguma capacidade interna no desenvolvimento (programador etc.). Mas a capacidade de escala tem que ser terceirizada”.* Nesse sentido, a autoridade de um dos Ministérios consultados revelou uma das alternativas empregadas para garantir a capacidade interna de desenvolvimento: a contratação de concursados temporários da União, nos seguintes termos:

“os concursados temporários da União permitem um processo seletivo simplificado. A remuneração, se não compatível com o mercado, é quase. Então conseguimos trazer pessoas com experiência, com conhecimento que vá agregar à governança. [...] Esse é outro problema, nós não temos uma carreira de TI específica compatível. [...] Não temos como atrair e manter bons profissionais. Não pode ser estudante de universidade; não pode ser gestão política (porque esvazia). E, trabalhando só com terceiros, você não consegue desenvolver boas metodologias, trazer e consolidar o conhecimento dentro da instituição – ele fica existindo por espasmos de qualidade”.

No tocante às capacidades, ainda, percebe-se que

“outra coisa que falha muito pra nós no Brasil em geral é o treinamento. Não adianta nada você entregar o melhor computador possível, com os melhores programas possíveis pra alguém que não sabe usar. [T]em que insistir muito em treinamento”.

A resistência das “corporações” (sic) – seja as sediadas em órgãos bem-sucedidos na área, seja nos mais deficitários – em compartilhar bases de dados e aderir a um esquema unificado de transação e de governança de TI é outra questão que impõe desafios à realização da Governança da Era Digital na APF:

“o uso da TI pelos governos foi feito a partir de ilhas de excelência [...] independente de ter um plano mais global. [...] com o tempo, o crescimento dessas ilhas de excelência obrigou a uma tentativa de unificação, que em

geral passa por dificuldades, porque as corporações resistem a essa unificação”.

Nessa linha, um entrevistado aponta as barreiras impostas pelas corporações à governança de TI no nível da APF na medida em que se percebe a informação como poder:

“a maior parte dos problemas sérios [está] na visão de gerência, sobretudo na área de TI. [...] O problema aí da gestão decorre das disputas das corporações. Na medida em que as corporações criam grandes sistemas, na verdade estão reafirmando seu poder”.

Em corroboração a tal dificuldade, outro entrevistado foi claro:

“as corporações não querem abrir seus dados, [pois] na medida em que eu restrinjo ou facilito o acesso aos dados, eu estou tirando ou dando poder de uma corporação pra que isso aconteça”.

Vistas as questões mais gerais relacionadas à TI na APF, os entrevistados foram estimulados a explorar a situação do uso da TI nos órgãos onde desempenham suas funções – uma realidade que lhes está mais clara e presente.

O crescente uso da TI nos órgãos demonstra, por exemplo, que

“às vezes a gente tem dificuldade de ir até certo ponto. [...]. Mas quando a gente passa de um determinado ponto, aí é impossível o retorno à situação anterior. Porque é uma mudança de qualidade, é um salto quântico. [...] Nem aqueles que eram contrários antes [voltariam atrás]”.

A situação de um dos órgãos representados na amostra consultada foi assim representada:

“a dependência em tecnologia é grande, e a tendência é a dependência aumentar – e muito. Nós [...] acabamos com os processos em papel. Então, hoje, se a nossa tecnologia falhar, duas mil pessoas [ficam] sem condição de exercer sua função”.

Não obstante os avanços em alguns órgãos, a dificuldade da área de TI em se consolidar e ganhar espaço no âmbito estratégico de tomada de decisões é ponto comum em vários dos Ministérios do governo federal. O posicionamento dos setores

de TI no organograma institucional dos diversos órgãos é um problema patente na realidade da APF:

“Efetivamente, com os órgãos com um posicionamento hierárquico muito abaixo no nível estratégico da organização, você não tem como fazer governança, por definição”.

A situação da Presidência é ilustrativa desse empecilho que se enfrenta na realização da governança de TI transversal. O Diretor de TI consultado explicou a situação de sua diretoria da seguinte maneira:

“A DIRTI está subordinada à Secretaria de Administração, que por sua vez está ligada à Secretaria Executiva, que por sua vez está ligada à Casa Civil, que é apenas um dos onze componentes da Presidência. Isso gera dificuldade de administração. (...) Para amenizar esta situação, foi criado o Comitê Gestor da TI da Presidência da República (em agosto de 2009, via portaria ministerial), um verdadeiro divisor de águas. Nele estão representados todos os grandes atores que fazem uso da TI no órgão. É uma instância apenas consultiva (não deliberativa), mas já é um grande avanço. É muito melhor poder ouvir as várias áreas, ao invés de decidir sozinho o rumo tecnológico de ambientes muitas vezes desconhecidos.”

A dificuldade de a TI se impor se relaciona, por vezes, à falta de apoio e suporte da alta administração – que não percebe a TI como ferramenta fundamental da gestão (o que corrobora a percepção de um dos entrevistados, exposta anteriormente, no sentido de que o risco da ação não compensa a inação). Em posição oposta, *ilhas de excelência* contam com um diferencial essencial, que é o requerido apoio dos dirigentes de tais órgãos.

“Nós temos uma alta administração sensível à questão da TI e que conhece o potencial da TI como uma ferramenta de gestão. Esse é o ponto fundamental. [...] Foi tanto a necessidade do Ministério da Educação de se apoiar na TI para poder executar os seus processos quanto a visão dos nossos gestores [que construíram] essa percepção [do quanto a TI tem a oferecer em termos de apoio à gestão completa] dentro do Ministério. [...] Nós temos uma alta administração que participa ativamente de todos esses desenhos e monitora isso. [...] [Se tiver uma alta administração que seja a antítese], então nada acontece. [...] Por inércia, não vai.”

Segundo outro entrevistado,

“ponto crítico [...] é justamente a vinculação da alta administração com a TI. A alta administração não se preocupa com o planejamento, não

define objetivos a serem alcançados, não define indicadores de como medir esses objetivos. Ela pouco participa, provavelmente cobra muito, sobretudo quando há problema. A TI fica reativa, sem participação e sem voz. [...] [É necessário] chamar essa alta administração (Secretários-Executivos, Ministros) e mostrar para eles a situação e chamá-los a participar cada vez mais, criar comitês de TI, mostrar casos de sucesso [...]”.

E termina frisando que:

“Se não houver essa parceria interna, estagnar a TI, e estagnar a TI hoje é estagnar o negócio do governo federal, estadual, municipal”.

Outra questão levantada e que merece atenção é a frequente inexistência de planejamento dos órgãos, necessário para guiar a governança, alinhando a TI aos objetivos institucionais. Um dos entrevistados afirma que

“o desafio era alinhar nossos resultados aos resultados da organização. Eventualmente conseguimos, mas isso é muito ruim. Primeiro que os resultados da organização não existem, [...] e o meu indicador de resultado não é um indicador de resultado da organização, posto que não há medição. Assim, o resultado da TI é medido pela satisfação do cliente [...] e, assim, não se consegue atrelar ao resultado final [do órgão]”.

Nesse ponto, o apoio da alta administração novamente mostra-se essencial, na medida em que, como observou uma das autoridades consultadas,

“quando a TI passa a ser considerada um ativo estratégico, passa a ser – como no caso da CGU – chamada para as reuniões estratégicas para poder discernir quais são as melhores soluções para o problema finalístico da organização”.

Como terceiro item investigado, pautando o campo das expectativas dos entrevistados quanto ao uso da TI na APF, a equipe do CEGOV/UFRGS inquiriu os entrevistados sobre sua percepção a respeito da contribuição das tecnologias à realização das políticas públicas no Brasil. Esta pergunta visou a obter uma indicação sobre o universo de valores e desejos do entrevistado a respeito da relação entre TI e o ciclo das políticas públicas, relacionando as expectativas normativas (o reino do “dever ser) frente à situação atual.

As respostas foram quase unânimes no sentido do que falou um dos entrevistados:

“a TI é o coração da administração pública federal, podendo fazê-la avançar ou estagnar”.

Outro entrevistado foi mais além:

“a tecnologia da informação hoje é um elemento essencial para qualquer organização do setor público ou privado. Se a tecnologia não funcionar bem, ela pode travar o funcionamento da organização e prejudicar muito o funcionamento das organizações”.

Um terceiro entrevistado, ainda, alertou sobre a necessidade de se pensar a TI governamental de maneira a transformar a administração pública, uma vez que

“a tecnologia pode ser usada para uma coisa útil, e pode ser usada só para manter a burocracia anterior, reproduzir a burocracia anterior”.

Depois de abordadas tais questões mais genéricas, a entrevista foi direcionada ao terreno mais específico da governança de TI, com a finalidade de verificar a percepção dos atores acerca da evolução do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), sobretudo após 1994. Visou-se, aqui, revelar o grau de conhecimento do entrevistado sobre o SISP, bem como sua visão inicial sobre o sentido positivo, negativo ou neutro do papel e do perfil da governança de TI no Governo Federal brasileiro. Como lembrou um dos entrevistados,

“o Sistema, desde sua criação no governo Collor, hibernou durante quase 15 anos. Durante o governo FHC, o SISP continuou engavetado. Houve a criação do CEGE e a preocupação com o bug do milênio”.

Após anos “hibernando”, os avanços perceptíveis por parte dos atores entrevistados remete ao ano de 2008, com a edição da IN-04 e o Acórdão 1603 TCU-Plenário.

Um dos entrevistados afirma que, apesar de ser ter “*muito mais uma avaliação de desgovernança do que de governança*”, há sinais de melhoria da governança de TI na APF:

“em virtude do Acórdão 1603 [do TCU], [...] houve uma melhoria no planejamento estratégico[...]. Outro elemento – muito vinculado ao SISP, à área do Executivo [...] com a cooperação da SLTI – foi a parte de carreira de TI, de gestores de TI, de cursos, treinamentos [...]. Os gestores ainda não são suficientes ainda, mas já é um indicativo de melhoria”.

A IN-04, editada pela SLTI-SISP e apoiada pelos resultados do Acórdão 1603, já tem demonstrado impactos sobre a APF:

“nos últimos anos, considerando a edição da IN-04, entendo que se deu um grande passo adiante não só com a IN-04, mas com todo o aparato que surgiu em torno dela. [...] Essa consciência e essa ação da Secretaria de Logística de TI do Ministério do Planejamento, de encampar parte dessas ideias e criar essa nova estrutura, pelo menos para aqueles órgãos e entidades que são ligadas ao SISP, foi um avanço significativo”.

Um dos entrevistados, porém, alertou: *“agora isso não significa que seja suficiente, pois ainda há muita coisa a ser feita, até mesmo consolidar todas essas ideias que estão por trás da IN-04”*.

A IN-04 é vista por um dos entrevistados como *“um grande avanço, um divisor de águas; mas, como em tudo, é necessário um processo de melhoria contínua”*. Outro entrevistado manifestou-se no sentido de que

“a ideia está posta, mas a implementação disso, no andamento da administração, é lenta e gradual; é necessária insistência e colaboração no sentido de dar eficácia efetivamente a essa norma ao nível que se considere pelo menos razoável. Há muito trabalho a ser feito, especialmente na área de gestão de TI, gestão de serviço, gestão de contratos de TI, na área de governança de TI, na segurança de TI, precisamos evoluir muito”.

No mesmo sentido, foi dito que

“o planejamento de tecnologia, estratégico, é muito relevante: a IN-04 trata disso. A recomendação da SLTI é que os órgãos do SISP façam isso. Agora, é necessário, de algum modo, fazer com que essas regras tenham eficácia dentro da administração. Conscientização, pessoal, treinamento e exigências que se façam para que seja efetivamente cumprido”.

Aliás, a normatização trazida pela IN foi criticada por um dos entrevistados: *“ela amarra muito”*. Nessa matéria, outro entrevistado afirma que, ao longo do tempo,

“acho que a IN-04 é extremamente formal e dificulta muito a gente andar um pouco. Em vez de ter avançado, no sentido de ficar mais flexível, acabou ficando ainda mais normatizado”.

É interessante notar a afirmação de um dos entrevistados, segundo a qual

“não se implanta governança de TI por acórdão, decreto ou lei. Não funciona assim. [...] Você pode até determinar, mas como o receio dele [do servidor] de cumprir determinados ritos é maior, e ele se fecha; em vez de cumprir, ele vai encontrar subterfúgios para fazer aquilo que ele entende que é razoável, ou vai cumprir de forma tão lenta, que aquilo não haverá efetividade. Você mobilizar, motivar uma estrutura de equipe dessas, você tem que ter legitimidade. Para obter essa legitimidade, precisa obter algumas ações de ganho, vitória, de mobilização [...] e sobretudo o aspecto de meritocracia. Se ele é um bom líder, ele vai subir na escala de liderança interna. Se ele não é um bom líder, ele vai ser rebaixado – como efetivamente a gente faz lá. Dessa forma, a gente vai criando um espírito de que ele tem condição de construir”.

Foi também explorada a percepção dos entrevistados em relação ao papel de Secretaria desempenhado pela SLTI/MP como órgão central do SISP. Esperou-se obter com esta pergunta respostas que revelassem o grau de conhecimento e a opinião do entrevistado sobre a própria SLTI e suas atribuições no SISP, para além de suas competências na área de compras públicas.

O papel da SLTI para o alcance da governança de TI no Brasil foi lembrado por inúmeros. Um deles afirmou que

“o Ministério do Planejamento tomou um passo importante, criou um conjunto grande de funções, criou cargos, fez os concursos, começou a prover: esse é o primeiro passo, e está de parabéns e acertou. Sem gente capacitada não é possível melhorar a gestão de TI”.

Outros compreendem que *“a SLTI fez um grande trabalho. Com o tempo, seu papel de liderança pode servir de modelo. A SLTI tem um papel importante na normatização dos processos”*. Além disso, consignou-se que

“a orientação da SLTI é importante porque a própria estratégia geral diz que a SLTI vai sugerir modelos de planejamentos, processos, procedimentos. Isso vai ajudar a dar esse start: de quem não tem nada, a ter alguma coisa e depois conseguir seguir aquela alguma coisa que ele fez, e o alinhamento da TI com as necessidades do negócio, de estratégia, vai sair naturalmente dessa junção”.

Seguindo essa linha, afirmou-se, além disso, que

“o papel da SLTI foi fundamental, teve uma gestão que valorizou a figura do SISP, principalmente através das reuniões, da participação na cons-

trução das soluções, com destaque especial para a IN-04. Tudo isso trouxe um legado altamente positivo. Cabe destacar, por exemplo, a vinda do GSISP e dos ATIs. Não obstante, ainda há muita coisa por fazer”.

Sendo assim, apesar de reconhecer o progresso na área, um dos entrevistados ressaltou que a SLTI *“é uma secretaria muito frágil”* e que seu papel como órgão central do SISP *“[...] tem muito potencial de crescimento, mas que depende de se fazer uma aposta nisso. [...] A realidade trabalha a favor dela, mas a administração pública ainda resiste”*.

Foi lembrado por um dos entrevistados que *“a SLTI tem dificuldade de cumprir o papel de demonstrar para as altas administrações a importância da TI, de como fazer”*. No entanto, o entrevistado afirma que isso se deve ao fato de que *“não lhe foi dado espaço para atuar”*.

Em relação a essas limitações, uma das entrevistas revelou que os avanços da SLTI foram maiores

“na área de infraestrutura do que propriamente na área institucional da TI e numa organização setorial do governo. Não temos uma maturidade como a que existe no setorial orçamento, por exemplo. O que os ministérios devem fazer eles sabem; se não sabem, são capacitados para isso. E, ciclicamente, a cada ano a gente consegue tanto elaborar a proposta orçamentária quanto monitorar a execução, executar, planejar, replanejar para o próximo ano, e isso funciona. Na TI isso não funciona, ainda”.

É interessante notar o debate que surge a respeito do acúmulo das funções de *logística e tecnologia da informação* na SLTI.

Por um lado, há quem afirme que tal configuração tende a ser positiva para o desenvolvimento da governança de TI na APF: *“Vejo hoje a área de TI impulsionando a área de logística, criando o que acho que é um ciúme construtivo na área de logística”*.

Por outro lado, sugere-se que essa concentração de funções no mesmo órgão

“leva a uma atrofia da agenda; uma agenda sai prejudicada, e eu acho que quem sai prejudicada é a agenda do L [de logística], que é a agenda política de compras públicas, que é muito importante. É difícil entender das duas coisas. Eu acho que, em TI, o pessoal não entende o processo de informática, entende só de informática, quanto mais de informática, processo e legislação de compras”.

Nesse sentido, há quem sugira a desvinculação do “L” da “TI”, o que

“daria maior concentração de foco para a parte de TI. Mas tem que ser feito algo urgente na parte de logística. [...] Acho que deveria separar, contanto que se lutasse muito para que a área de logística tivesse parâmetros e critérios semelhantes à área de TI, e que o gestor de logística seja tão conhecedor desses elementos quanto na área de TI”.

A questão orçamentária, que permeia o tema do “L” e da “TI” na Secretaria, é outro ponto relevante abordado por um dos entrevistados:

“A questão orçamentária da TI no SISP é outro problema grave. Como se pode conceber uma gestão de TI nos órgãos integrantes do SISP quando eles não detêm informações ou discernimento sobre o seu orçamento? Se ele não controla o seu orçamento, como ele conseguirá gerir. [...] Existe um subsecretário, o SPOA, onde há a TI – que também não controla o orçamento. E as demandas caem sobre a TI. Essa questão orçamentária precisa ser tratada com ênfase em dois aspectos: 1) o orçamento de TI tem que ser caracterizado como investimento, em sua integral acepção. Tem que ter orçamento de TI para treinamento, para comprar máquina. Tem que ser um fluxo constante. E como não há um orçamento global, não tem como dizer que vai economizar aqui para poder gastar lá. [...] A questão orçamentária é crítica por essa questão que iguala a TI com todo o resto das outras áreas. [...] Essa política orçamentária pode dar certo em outras áreas, não na TI, que é uma área meio, não uma área fim”.

Os entrevistados, além disso, foram convidados a apresentar sua avaliação em relação ao Programa de Governo Eletrônico na APF, tanto em termos da prestação de serviços quanto do potencial para o fortalecimento da democracia. Com tal questionamento, esperou-se revelar tanto o conhecimento do entrevistado sobre o e-Gov federal quanto sua opinião a respeito da articulação entre a prestação de serviços por meios eletrônicos, a gestão interna de e-Gov/TI dos órgãos, o atendimento à sociedade e o fortalecimento da democracia (participação, interação, transparência, informação e serviços).

A integração entre governança de TI e governo eletrônico é percebida por um dos entrevistados no tocante ao programa desenvolvido para realização eletrônica da declaração do Imposto de Renda:

“O imposto de renda que hoje no Brasil é um grande destaque, e é um sistema de governo eletrônico premiado, ele, na verdade, quando aparece como sistema de governo eletrônico, é uma ponta de um iceberg porque ele, durante muitos anos, alinhou mais de 500 sistemas de informação pra poder mostrar ao público um certo grau de integração que permita que ele contenha um serviço que, de outra forma, seria muito difícil de se obter. En-

tão, quando aparece um serviço de governo eletrônico que tenha uma certa universalidade, ele aparece, na minha avaliação, decorrência de um processo anterior de integração, de um maior esforço de organização interna, a ponto de poder integrar a informação mais organizada. Nas áreas sociais, isso só começa a acontecer agora”.

Essas áreas, e demais avanços, tendem a melhorar, no mínimo, por pressão externa. Como abordou uma das autoridades consultadas,

“o que foi conquistado até agora não regride. Com a exigência da sociedade por maior informação, maior transparência, maior publicidade do que os governos fazem, isso coloca uma exigência de TI em que é impensável retroceder no que já foi realizado. Uma vez que começa a colocar páginas públicas divulgando informações, você não consegue mais deixar de ser público”.

Porém, foi também lembrada a falta de coordenação ainda presente entre as iniciativas de e-Gov de cada órgão da administração, que têm desenvolvido seus próprios serviços eletrônicos, sem maior integração, padronização e atenção a questões de segurança:

“Cada vez mais o governo vai prover serviços eletronicamente, então aumenta demais o risco. [...] Estamos sob risco desse governo eletrônico, [...] de alguém entrar com dados e perder dados, de alguém entrar com dados e alguém manipular esses dados. [...] Tudo vai ficar eletrônico, então nossa preocupação é grande. E o que temos que passar é isso: preocupação. Preocupação do cidadão, do gesto”.

Essa mesma falta de padronização, conforme afirmou um dos entrevistados, gera situações que aumentam – ao invés de diminuir – o ônus que recai sobre a situação, em clara discordância com os objetivos da Governança da Era Digital. Nesse sentido,

“muita gente sente que o serviço eletrônico é um serviço que o governo deveria fazer e delega para o cidadão fazer agora. [...] E não tem mais onde resolver as coisas hoje. Um problema hoje é que tem muito site público que não tem um contato. A resolução do problema tem que ser feita toda eletronicamente, mas tem vezes que você não consegue fazer. [...] Depender a resolução de problemas de forma eletrônica e perdendo a forma humana. Para isso, a forma eletrônica tem que estar sendo bem gerida, de modo a fa-

cilitar você a resolver os problemas. Se dificultar, só vai criar raiva no cidadão (e estamos falando de serviços públicos)”.

Outro entrevistado, porém, bem lembrou que *“o conceito de governo eletrônico perdeu importância no mundo, foi superado por outros. Governo que não for eletrônico não é mais governo”*.

Os entrevistados foram ainda ouvidos a respeito do que desejariam presenciar no futuro no tocante à governança de TI e ao governo eletrônico, e foram estimulados a abordar maneiras de se fortalecer o modelo de governança de TI e de e-Gov no Brasil. De maneira geral, para os pontos apontados ao longo das entrevistas como sendo problemáticos, apresentam-se sugestões de melhorias a respeito de sua orientação/gestão/ coordenação/desenho.

Em primeiro lugar, em relação aos profissionais de TI na APF, um dos entrevistados sugeriu que é

“preciso investir inicialmente em pessoal qualificado para poder realizar a gestão de TI. Pessoas de TI qualificadas em gestão, para poder gerir os serviços, os contratos, para fazer um planejamento adequado da área de TI – um pessoal que seja qualificado e remunerado adequadamente de modo a reduzir rotatividade. É preciso que a pessoa entre no quadro e fique, que ele consiga incorporar a repartição e esses conhecimentos técnicos que são necessários para gerir esses contratos e para gerir a tecnologia da informação. Eu diria que é necessária a criação de uma carreira específica para essas pessoas. Boa parte da execução do serviço de TI é terceirizada; acredito que isso não deve mudar no longo prazo, mas a gestão de TI não deve ser terceirizada, pois é um risco muito grande: a gestão da TI tem que ser bem feita por pessoal treinado, qualificado, capacitado permanentemente, porque é uma área que muda com muita velocidade”.

Em relação ao papel da SLTI na governança de TI, foi sublinhada a necessidade de ampliar sua capacidade de orientação, como, por exemplo, no tocante à elaboração dos planejamentos:

“PDTI bem feito é fundamental. [...] Ele organiza, prioriza, institucionaliza processos de tecnologia da informação, ajuda a elaborar orçamentos. [...] Precisaríamos estabelecer critérios de como elaborar um PDTI, porque hoje está genérico: tem que fazer PDTI”.

Além disso, a dotação de recursos mínimos para os órgãos é percebida como crucial enquanto função da SLTI:

“Tem que dimensionar, contratar, um enxoval mínimo para um servidor. Teria que ser centralizado. Todo servidor que entrar para trabalhar tem que receber uma mesa, uma cadeira, um computador ou um notebook (dependendo de sua função) e uma impressora em uma determinada relação de setor, um ponto de rede, um hub na estrutura central, um certificado digital etc. – isso não acontece”.

Fator essencial para o sucesso da governança de TI, a conscientização da alta administração esteve presente nas manifestações de diversos entrevistados como sendo um dos elementos críticos para o desenvolvimento do tema na APF, e como sendo um dos pontos focais da futura atuação da SLTI do SISP:

“Quanto à alta administração, não existe um trabalho junto aos ministérios em termos de sensibilizar, esclarecer, demonstrar o potencial da TI como ferramenta de gestão. Não existe uma mobilização, um investimento, para isso. [...] Não é pauta, esse que é o problema. [...] Teria que ver como faz isso. Passa por uma articulação setorial: Casa Civil, Ministério do Planejamento. [...] Tem que mostrar, replicar, mostrar os benefícios e as dificuldades. [...] O diferencial não é a capacidade técnica das equipes; não é uma vontade política de querer realizar. É uma questão de pauta. Entrando na agenda da alta administração, vai entrar na agenda das administrações, uma a uma. [...] Quando a alta administração se convence, [...] ela usa, investe”.

Em consonância com essa visão, afirmou-se, também, que

“se o SISP e a SLTI também conseguirem convencer o Ministro e ter um Ministro falando disso e, quem sabe, chegar um Presidente e falar de TI, seria excelente. Motivar a alta administração. [...] Se não houver comprometimento da alta administração, fica difícil para o SISP, para a SLTI, para o gestor de TI e para nós mesmos, pois vamos continuar cobrando do gestor e ele vai bater lá em cima e não vai ter o respaldo para aplicar as boas práticas”.

Assim, um entrevistado reiterou que

“de fato, o que precisa é: elevar a maturidade, aumentar a capacitação, que o gestor de TI tenha um perfil básico mínimo. O que está faltando [é que] um dirigente do nível estratégico de um órgão tem que entender a TI como um alavancador dos processos daquele órgão. Também como uma área estratégica dentro da organização para alcançar seus objetivos finalísticos. E nem sempre é assim”.

O envolvimento da alta administração também é apontado como essencial para fazer deslanchar o governo eletrônico no Brasil:

“Para o próximo ciclo, para o governo eletrônico dar certo, é preciso combinar dois elementos: um SISP sob controle da SLTI cuidando da parte operacional, e uma orientação de quais serviços e quais as prioridades, a partir do Palácio, cuidando da priorização e da ordem dos processos. Eu não vejo esse espaço sendo criado no Palácio. A Comunicação não será esse espaço. Eu não vejo, por conta das profundas fragilidades do Planejamento, o MP dando conta das duas tarefas. [...] E o espaço de priorização de quais os serviços, quais as prioridades, é algo de baixa visibilidade, que é anátema no Palácio. O nível de poder necessário é palaciano; o nível de atenção não é palaciano. O nível de poder no MP hoje não existe e, a não ser que seja criado, não vai se ter. [...] A inclusão digital pode articular, estruturar o espaço necessário para a SLTI, pois este tema andar bem no próximo governo, e é capaz de mobilizar uma intervenção palaciana (ao contrário do tema governo eletrônico)”.

O papel das empresas de TI pública no modelo de governança do SISP foi também abordado:

“O próximo passo, depois de consolidar o SISP, é criar um comitê executivo com a presença das estatais. A SLTI sempre soube que precisava ter as estatais no diálogo”.

Assim, tem-se que

“os três pilares [da TI na APF] são SERPRO, DATAPREV, SLTI. É preciso de integração e de diálogo, de soluções mais compartilhadas, enfim, de uma visão de conjunto. Os três grandes, com as normas, teriam muito ganho. Aproximar-se com metodologia, conceito do processo. Criar uma visão de formação do governo. Criar um caminho, depois os demais vão atrás com o tempo. [...] As três grandes estruturas terão que se unir. Pensar o processo junto, construir uma visão de governo para médio e longo prazo”.

O relacionamento com a CGU e o TCU, ora produtivo, ora conflituoso, também foi objeto de discussão e de sugestões. Seguindo esse escopo,

“outra questão que pode ser melhorada é o relacionamento com os órgãos de controle. Hoje se gasta muito tempo e muita energia, buscando adequação com os sucessivos acórdãos. [...] Setorialmente, não há uma ar-

ticulação em bloco sobre as coisas que são importantes. [...] Muita coisa é boa, nos desafia a melhorar nossos processos de TI. [...] Mas melhor se houvesse um relacionamento setorial mais amadurecido com os órgãos de controle, que induzisse a melhoria – sem, no entanto, paralisar a administração”.

Quanto à própria normatização, através da qual o órgão de controle exercera sua função, um entrevistado afirma que é fundamental

“uma padronização, uma modelagem, uma informatização de todos os nossos processos comuns. Não adianta ficarmos lendo acórdãos, porque eles evoluem; tem a IN 04, que precisa ser cumprida. Há um cabedal de orientações que é difícil para um gestor de TI conseguir cumprir. E aí entra uma questão. O que é mais importante para o gestor de TI: obter um resultado efetivo ou cumprir determinados ritos? É cumprir ritos, porque eles vão ser cobrados segundo determinados ritos. [...] Então, ele tem que cumprir a IN 04, a Lei 8.666 etc., mesmo que ele leve seis, sete meses, um ano, para pode contratar uma coisa para disponibilizar um serviço que já deveria estar disponível. Essas situações deveriam ser facilitadas”.

Finalmente, a manifestação de um dos entrevistados pode servir como ponto de liga e de resumo de todas as questões abordadas acima:

“a tecnologia pode ser a potencialização de Weber ou a morte de Weber. [...] Essa escolha deve ser gerenciada, mas [ainda] não o é”.

Ao sintetizar o conjunto das percepções dos gestores públicos e dos gestores de TI entrevistados a respeito das questões encadeadas acima, este capítulo, quando articulado com os três primeiros capítulos deste livro, fornece uma visão bastante fidedigna a respeito da evolução dos temas conexos à governança de TI e à gestão de TI no Brasil. Contrastando-se esse conjunto com o Capítulo 4, pode-se parear a realidade do Brasil com a realidade dos casos internacionais destacados. A partir disso, portanto, propõe-se no capítulo a seguir uma reflexão em torno dos próximos passos a serem tomados no caso brasileiro.