

# ALINHANDO TI E POLÍTICAS PÚBLICAS: QUATRO TEMAS PRIORITÁRIOS

MARCO CEPIK

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É Diretor (biênio 2011-2012 e 2013-2014) do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS. É, também, Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas, no curso de Relações Internacionais, da mesma instituição.*

DIEGO RAFAEL CANABARRO

*Bacharel em Direito, mestre em Relações Internacionais e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

ANA JÚLIA POSSAMAI

*Bacharel em Relações Internacionais e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é doutoranda em Ciência Política na UFRGS.*

FERNANDO DALL'ONDER SEBBEN

*Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na UFRGS.*

Na terceira etapa deste projeto, a equipe do CEGOV/UFRGS realizou um estudo sobre boas práticas em governança de TI presentes em cinco países: Holanda, Reino Unido, África do Sul, Estados Unidos e Chile (disponível no Capítulo 4 deste livro). Para a análise, quatro variáveis foram escolhidas: (i) desenho institucional, (ii) suprimento de TI e análise de mercado, (iii) recursos humanos e (iv) desempenho global em e-Governo.

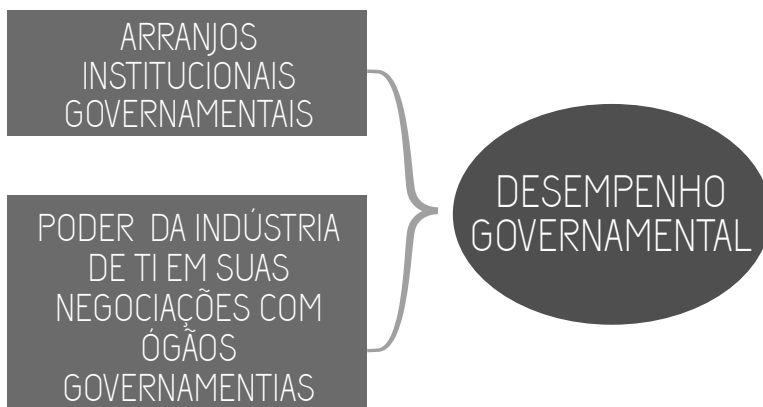
Neste capítulo, retoma-se brevemente cada uma das variáveis e destacam-se as principais conclusões a respeito do estudo das boas práticas internacionais. Em seguida, analisa-se o desempenho brasileiro nas quatro variáveis estudadas de modo que, de posse deste conjunto de ferramentas analíticas, extraem-se recomendações para a institucionalização da governança de TI e do governo eletrônico na APF e, de modo geral, no Brasil. Antes disso, convém retomar o referencial teórico que guiou a análise.

Como amplamente abordado no Capítulo 1 deste livro, a chamada Governança da Era Digital objetiva a consolidação de governos mais ágeis e mais abertos à participação de cidadãos e empresas no processo de formulação de políticas públicas e no monitoramento das atividades governamentais através das TIC. Segundo tal abordagem, deve haver uma mudança no tratamento da informação e da TI com a finalidade de transformação da organização dos serviços públicos, passando também pela transformação dos processos e rotinas administrativas das atividades dos órgãos governamentais (DUNLEAVY et al., 2005, 2006).

As mudanças trazidas pela Governança da Era Digital podem ser consideradas sob três aspectos principais: (1) a reintegração, (2) o desenvolvimento de uma visão holística de administração, baseada nas necessidades dos usuários, e (3) as transformações trazidas pela digitalização, com o surgimento de instituições digitais (DUNLEAVY et al., 2005, 2006).

O modelo teórico de Dunleavy et al. (2006) busca aferir uma relação entre o desempenho dos governos nacionais no que toca a governança de TI e o governo eletrônico (de maneira geral) e (i) os arranjos institucionais presentes no interior da administração pública e (ii) o poder detido pelas indústrias de Tecnologia da Informação nas negociações das compras governamentais de bens e serviços de TI. Esse modelo teórico, que orientou a pesquisa realizada pelo CEGOV/UFRGS, está sintetizado na Figura 1:

Figura 1 - Modelo teórico da Governança da Era Digital



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Dunleavy et al. (2006).

No caso da variável **Desenho Institucional**, procedeu-se à análise das instituições responsáveis pela governança da tecnologia da informação em cada país. Para tanto, utilizou-se o critério de classificação baseado nos modelos de Nagy Hanna (2007), o qual qualifica o processo de liderança e a forma de governança em cinco tipos básicos principais. Em síntese, tem-se:

1. *Responsabilidade compartilhada entre Ministérios* – interação entre vários Ministérios para a formulação e execução da agenda de TI, com a máxima descentralização possível.
2. *Coordenação política pelo Poder Executivo* – a formulação da agenda de TI está diretamente ligada à Presidência ou ao Gabinete do Primeiro-Ministro.
3. *Ministério líder* – a coordenação das políticas de TI fica a cargo de um único Ministério ou está dividida entre Ministérios, em função de suas áreas específicas.
4. *Agência Executiva de TI* – uma Agência Nacional de TI é responsável tanto pela formulação como pela implementação da estratégia de TI.
5. *Agência de TI como Parceria Público-Privada* – uma Agência Nacional de TI é formada a partir de parceria entre setor público e setor privado. A Agência centraliza todas as atribuições relacionadas à política de TI.

No tocante à variável **Suprimento de TI e Análise de Mercado**, busca-se explicar a maneira através da qual se processa a contratação de bens e serviços de TI nos vários países. Ademais, verifica-se o grau de terceirização e de organização

administrativa, tendo-se em vista o custeio da provisão de TI ao governo. Procura-se, ainda, prospectar o grau de oligopolização do mercado de TI e a origem das empresas fornecedoras (se nacionais ou estrangeiras). O objetivo é investigar se existe alguma relação entre as características do mercado e o desempenho da administração na esfera da TI.

A partir da variável **Recursos Humanos**, procurou-se detectar se os órgãos governamentais dos países analisados possuem um *Chief Information Officer* (CIO) e um Conselho de CIOs. A presença de CIOs denota a importância que o Poder Executivo atribui à gestão da tecnologia da informação. Com o propósito de discutir as dificuldades das organizações sob sua coordenação e encontrar as respectivas soluções, geralmente os CIOs reúnem-se em um Conselho de CIOs.

Por fim, através da variável **Desempenho Global em e-Gov**, buscou-se demonstrar a evolução dos países na área de governo eletrônico. A fonte básica utilizada é a versão do ano de 2010 do estudo *e-Government Survey*, da Organização das Nações Unidas (ONU). O Índice de Desenvolvimento de e-Governo (*e-Government Development Index* – EGDI), empregado do estudo, é resultado de uma média ponderada de três dimensões principais do governo eletrônico:  $EGDI = (0,34 \times \text{índice de serviços online}) + (0,33 \times \text{índice de telecomunicações}) + (0,33 \times \text{índice de capital humano})$ .

Retomam-se, a seguir, os resultados obtidos pelo estudo nos casos da Holanda, Reino Unido, África do Sul, Estados Unidos e Chile para as quatro variáveis de análise sublinhadas.

## 1. AS BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS: UMA BREVE REVISÃO

A análise dos cinco países selecionados permitiu não apenas a identificação de uma série de boas práticas, mas também a observação de procedimentos cada vez menos utilizados pelas administrações públicas nacionais, bem como algumas tendências emergentes no que toca a gestão e a governança de TI no setor público.

A primeira consideração que deve ser relevada é de que não há um modelo institucional ideal. Cada país tem uma história, uma cultura política, uma trajetória institucional que condicionam o leque de soluções que podem ser adotadas de forma satisfatória (HANNA, 2007).

No entanto, embora não exista solução institucional única, há princípios potencialmente capazes de alavancar um melhor alinhamento da TI às atividades-meio e às atividades finalísticas da administração. O modelo mais próximo de abarcar tais *princípios comuns*, aqui registrados como “boas práticas”, é o apresentado no Reino Unido, onde o modelo de Governança da Era Digital vem melhor se desenvolvendo, de maneira a superar os obstáculos causados pela fragmentação gerencialista.. Tal fato é surpreendente, visto que o país foi pioneiro e adotou profundamente as reformas do Novo Gerencialismo Público. A estratégia britânica, denominada *Government ICT Strategy*, tem muitas diretrizes idênticas à correlata nos Estados Unidos. O modelo britânico está baseado em três princípios: infraestrutura comum, padrões comuns e capacidades comuns.

Em relação a características específicas da estratégia britânica, cabe recordar alguns de seus objetivos:

*Primeiro*, a construção da “rede de redes”, a *Public Sector Network*<sup>1</sup>.

*Segundo*, a redução da quantidade de *data centers* (também presente na estratégia estadunidense).

*Terceiro*, o princípio de que o setor público “compre uma vez e utilize várias vezes”. Aqui se observa uma *boa prática*, qual seja: a de compartilhar aplicações, incentivando fortemente a reutilização dos sistemas já existentes e legados. Esse princípio também encontra correspondência no modelo da África do Sul. Como se pode observar na seção anterior, essa tendência foi ressaltada por um dos entrevistados como de suma importância para a governança de TI na APF, em especial no que diz respeito às empresas públicas de informática.

*Quarto*, o Reino Unido aponta para a preferência pela utilização de códigos e padrões abertos (*open source*) – tendência essa que divide a opinião de especialistas no Brasil, e foi considerada por alguns entrevistados como inadequada, especialmente em virtude da pouca garantia de continuidade que disponibiliza em um ambiente de constante mudança.

*Quinto*, a preocupação ambiental, como forma de minimizar os impactos das emissões de carbono decorrentes do uso das TIC<sup>2</sup>, diminuir o número de documentos circulando pela via impressa etc.

---

(1) Seu propósito, já abordado no Capítulo 4, é gerar uma rede única, de modo a não só evitar que cada órgão desenvolva sua própria rede, mas também permitir que haja um ambiente favorável ao compartilhamento de dados. Como resultado, pretende-se estabelecer padrões comuns de operação, melhorando o grau de interoperabilidade.

(2) Como referenciado no Capítulo 4, “a utilização de tecnologias da informação e da comunicação é responsável por dois a três por cento das emissões globais de carbono” (REINO UNIDO, 2010c, p. 34).

*Sexto*, o reconhecimento de que os “fornecedores estão controlando melhor o governo do que nós os estamos controlando” (REINO UNIDO, 2010c, p. 42) ilustra uma herança decorrente das privatizações levadas a cabo pelo gerencialismo. Para contrabalançar essa situação, o governo britânico passou a investir na internalização de capacidade em TI.

*Sétimo*, a existência de cooperação internacional – fato também presente de maneira exemplar na África do Sul. A cooperação internacional possibilita a criação de fóruns internacionais que promovem o compartilhamento de experiências, desafios e soluções.

*Oitavo*, a adoção da “computação em nuvem” (*cloud computing*), uma inovação tecnológica com grande potencial de geração de economia e eficiência nos processos de governo. A computação em nuvem também tem se feito presente na estratégia dos EUA.

Outro modelo exemplar de governança de TI é o empregado na Holanda. A estratégia holandesa destaca-se pela predominância da cooperação. O país consegue não só manter um suprimento a custo competitivo como também proteger a indústria nacional e evitar a dependência de oligopólios – que tendem a reduzir o número de alternativas (fornecedores e modelos) e a elevar o preço dos bens e serviços. Ademais, o governo holandês detém um corpo técnico muito qualificado, capaz de prover a maior parte das soluções de TI utilizadas na administração, recorrendo ao mercado apenas quando da necessidade de um serviço especializado. Por outro lado, a tradicional cultura holandesa de liberdade e autonomia dos órgãos governamentais tem gerado problemas de integração dos sistemas e bases de dados – em especial nos níveis locais de governo, que muitas vezes adotam soluções conflitantes ou duplicadas em relação às adotadas no governo nacional. No entanto, deve-se registrar que a pequena dimensão do país (território, população) contribuiu para a geração desse ambiente de cooperação.

Na verdade, a combinação de *corpo técnico qualificado* dentro da Administração Pública com *soluções de mercado* é o padrão também adotado em outros países. Trata-se, sobretudo, de uma prática de referência. A preocupação em desenvolver a indústria nacional, presente na Holanda, é um objetivo da estratégia do Chile e dos Estados Unidos, e também pode ser registrada como boa prática.

Em relação às compras governamentais, cabe destacar duas soluções opostas. O Chile, em reação ao modelo burocrático-racional de administração pública, modificou seu sistema de licitações para um padrão flexível. Por sua vez, a África do Sul, em reação à fragmentação e à dispersão de esforços decorrente de práticas gerencialistas, passou a centralizar suas compras na SITA (*State Information Technology Agency*).

O fato de a África do Sul ter optado por organizar uma agência estatal responsável pela consolidação e coordenação de seus serviços de TI revela uma im-

portante forma de solução para a compra de bens e serviços de TI. De um lado, a atuação da agência reduz os riscos de duplicação de esforços, de agencificação e de autonomia excessiva – o que, como visto, pode levar à má alocação de recursos, uma característica normalmente observada em países que adotaram intensamente a terceirização e as práticas gerencialistas de administração. De outro, o fato de os órgãos governamentais realizarem quase que a totalidade de suas compras através da Agência gera uma sobrecarga de demanda e um custo elevado de transação, visto que é preciso atender as demandas de cada unidade e coordená-las de forma eficaz e eficiente. Trata-se de uma boa prática, mas que exige não só um grande número de servidores capacitados, mas também intensa capacidade de comunicação entre a agência central e seus órgãos, a fim de agilizar as compras e obter um feedback acerca da entrega do produto.

Quando o tema é governo eletrônico, de um modo geral, o estudo dos cinco casos demonstrou que, pelo menos aparentemente, não há uma correlação entre a governança de TI e o desempenho do país e-governo, segundo o EGDI da ONU. O Reino Unido, com mercado oligopolizado e alto grau de terceirização, possui um dos e-governos mais desenvolvidos do mundo. A Holanda, igualmente bem posicionada, possui um mercado atomizado e baixo grau de terceirização. O Chile, com modelo de compras governamentais flexível, tem um bom desempenho (34º em 2010), enquanto que a África do Sul, com modelo centralizador, tem um mau desempenho (97º). De fato, demonstra-se que ao desempenho do governo eletrônico importam tanto variáveis econômicas quanto variáveis institucionais.

Como observado, o Índice de Desenvolvimento do e-Governo avalia o grau de difusão das TIC e da infraestrutura de telecomunicações, fatores em que a capacidade produtiva do Estado e o nível de renda dos habitantes são aspectos fundamentais. Não obstante, importam também fatores institucionais. A forma com que os recursos (recursos orçamentários) são alocados e a capacidade do governo em transformá-los em produtos – serviços ao cidadão – são decisivas. Esta dimensão também é parcialmente contemplada, visto que o índice da ONU avalia a prestação de e-serviços.

Enfim, no que se refere à governança de TI, todos os países analisados adotaram, em algum grau, reformas administrativas típicas do Novo Gerencialismo Público, tendo adotado práticas de privatização, flexibilização e fragmentação. Nesse espectro, há muitas diferenças, e procurou-se registrá-las ao longo do relatório. No que tange às soluções, de algum modo todos os países analisados procuraram alternativas para reverter a fragmentação provocada por aquelas práticas. Em comum – e consideradas aqui como *boas práticas* – estão as preocupações com a interoperabilidade, a redução da duplicação de esforços e a segurança informacional. Mais importante, porém, destaca-se o posicionamento comum em não considerar a TI como um mero problema tecnológico, buscando, sim, alinhá-la aos objetivos e desafios de desenvolvimento social e econômico do país.

## 2. RETOMANDO OS ELEMENTOS CENTRAIS DO CASO BRASILEIRO

Seguindo o desenho de análise baseado nas quatro variáveis acima descritas, a realidade da Administração Pública Federal brasileira enquadra-se em um modelo de **desenho institucional** do tipo híbrido, na medida em que apresenta um Ministério líder e, ao mesmo tempo, responsabilidades compartilhadas entre ministérios. Apesar de o Ministério do Planejamento ser o coordenador das principais políticas de TI (Ministério líder), na prática ainda existe uma autonomia dos órgãos da APF na governança e gestão de TI. Como apontando por Hanna (2007), essa condição faz aparecer no caso brasileiro riscos de sobreposição de políticas, de ausência de coordenação e de potencial falta de mobilização por parte das instituições envolvidas – conforme fora exposto no Capítulo 2 deste livro.

Em face dessa realidade, algumas considerações podem ser feitas no sentido de aprofundar a institucionalização da governança de TI na Administração Pública Federal.

A partir da experiência observada, percebe-se que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, enquanto secretaria-executiva do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) e órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), ainda tem atrelada a força de sua atuação na APF ao seu componente “logística”, isto é, às compras governamentais, e não à TI. Esta característica, à primeira vista, pode ser um empecilho ao desenvolvimento coordenado da governança de TI e do governo eletrônico na APF. Todavia, a *logística* pode vir a mostrar-se como o elemento fundamental para ampliar a transversalidade das normativas da SLTI diante da falta de atuação e apoio político – que, por exemplo, em tema de governo eletrônico, lhe seria conferido através do CEGE. Isso já tem se mostrado viável no tocante à governança de TI promovida pelo SISP, cujas instruções condicionam as compras de bens e serviços de TIC à prévia realização de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).

Além disso, observou-se na pesquisa o grande distanciamento entre os setores de TI de cada órgão do SISP e as Secretarias-Executivas dos respectivos órgãos. Conforme elucidado no Capítulo 2, no Brasil, à exceção de alguns órgãos (como o MEC, a CGU, o MDS e a DIRTÍ da Casa Civil da Presidência), as unidades de informática têm se localizado no mínimo três níveis hierárquicos abaixo do secretário-executivo e comportam, muitas vezes, servidores terceirizados – resultado das medidas gerencialistas promovidas no Governo FHC. Essa reorganização da estrutura organizacional dos ministérios não ocorrerá se não for endossada pela SLTI, a qual, por sua vez, dependerá – sem dúvida – do apoio da alta administração.



Em relação ao **suprimento de TI** e à **análise de mercado**, o Capítulo 3 trouxe uma importante caracterização da contratação de bens e serviços de TI pela APF. Assim, estima-se que o grau de terceirização de serviços seja de 50,05%. Ademais, verificou-se que o preço médio dos itens mais comprados elevou-se em grande medida com o passar dos anos. Acredita-se que isto se deva ou a uma redução do total de compras, ou a um aumento do preço médio das compras. Nas compras referentes a cada ano, percebe-se que, no período de 2007 a 2010, não houve desconcentração, embora se registre uma mudança nas empresas que integram o conjunto dos principais fornecedores de bens e serviços de TI para a APF. Entre estes, há tanto empresas nacionais (inclusive governamentais, ou seja, empresas de informática pública), quanto transnacionais.

Ao tratar a variável **recursos humanos**, observa-se que não existe, no quadro de RH da APF, a institucionalização das funções de CIO e CTO. Reconhecendo-se o papel fundamental de tais funções, até que o quadro de RH da APF seja ampliado para acomodá-las, recomenda-se que os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI) atuem tanto na governança de TI quanto na área da gestão do governo digital. Cumpre registrar, porém, que existem alguns casos, inclusive entre os entrevistados, em que há a figura do CIO. Ainda que a função não esteja regulamentada para toda a APF, há alguns poucos órgãos que a instituíram formalmente, como no caso da Controladoria Geral da União. Em outros, como no caso do Ministério do Planejamento e da DIRTI da Casa Civil, Diretores de TI são desviados de sua função originária para atuar na coordenação da TI, representando, na prática, um CIO.

Em que pese este quadro estrutural, sabe-se dos esforços da SLTI para dotar os órgãos com técnicos capazes de participar dos processos de deliberação e de decisão. A Instrução Normativa 04/2008 estabeleceu como um dos elementos obrigatórios da EGTI a orientação para a implementação efetiva de Comitê de TI em cada um dos órgãos da APF. Em 2009, cerca de 70% dos órgãos setoriais do SISP já o tinha instituído.

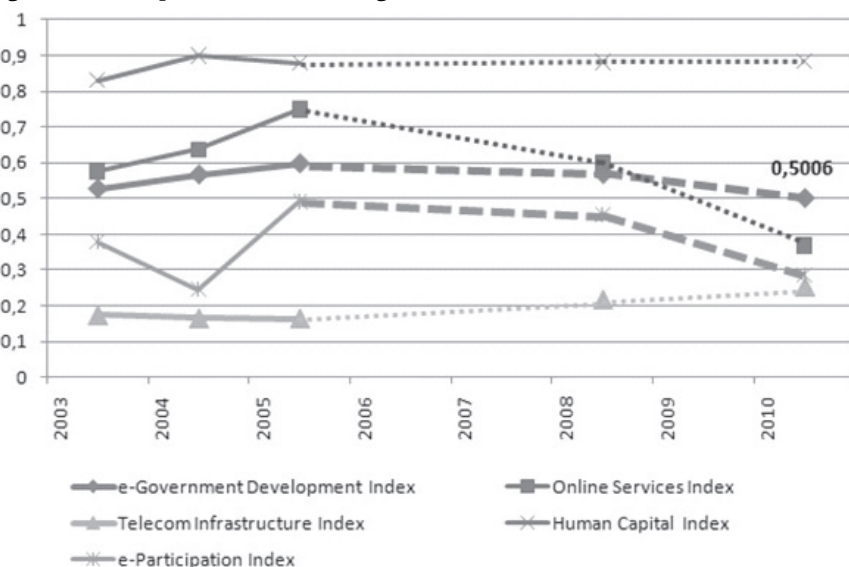
Por fim, no que tange ao **desempenho global em e-Governo**, o Brasil apresenta o seguinte desempenho no ranking da ONU para 2010:

- 61° desenvolvimento de e-Gov do mundo;
- 55° em e-serviços online;
- 70° em infraestrutura de telecomunicação;
- 83° em capital humano;
- É o 22° entre os países em desenvolvimento;
- É o 10° no continente americano, 5° na América do Sul;
- É o 42° em e-Participação.

A institucionalização do governo digital no Brasil teve algum impulso no ano de 2000, com a Proposta de Política de Governo Eletrônico que culminou com a cria-

ção do CEGE. Contudo, a criação do Departamento de Governo Eletrônico em 2004 (e o lançamento do portal e.Gov.br) não foi suficiente para assegurar um bom desempenho do governo digital na Administração Pública Federal, cujos resultados começaram a decair após a avaliação positiva de 2005, de acordo com o ilustrado abaixo:

Figura 2 - Desempenho do Governo Digital no Brasil (2003-2010)



Fonte: Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010), elaboração dos autores.

É evidente, também, a falta de planejamento setorial das iniciativas de governo digital. Isto, porém, ainda dependerá da formulação de um amplo programa nacional de governo digital, que oriente os planos setoriais – e aqui, sim, caberá à SLTI despendar esforços para retomar a agenda do CEGE e concertar a criação de um novo instrumento de coordenação e planejamento. Uma oportunidade para fazê-lo pode ser através do ensejo dado pela recriação da Telebrás em vistas à execução do Plano Nacional de Banda Larga, que reaproximou a alta administração do tema da Sociedade da Informação.

O afastamento da alta administração (Casa Civil, Presidência, Ministério da Fazenda etc.) do tema do governo digital pode ser reflexo, de fato, de um afastamento mais amplo, que teve relação com a reforma administrativa no governo federal. Deve-se observar que a reforma administrativa, se adotada no âmbito da Administração Pública Federal, passa a valer de maneira transversal e homogênea a todos os órgãos que a compõem, sendo um instrumento de planejamento de reestruturação e/ou transformação de longo prazo (Hanna, 2010). Embora o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), criado em 2005, tenha formulado e estimulado o desenvolvimento da Carta de Serviços do Ci-

dadão<sup>3</sup> – que passou a ser obrigatória a todos os órgãos da APF em janeiro de 2010 (Decreto 6.932/2009) e que pode vir a tornar-se um instrumento de promoção da interoperabilidade entre os órgãos governamentais –, muito pouco se fez para vincular o governo digital diretamente à reforma e melhoria da eficácia e da eficiência da administração. A falta de compromisso da alta administração com o tema da reforma administrativa (ABRUCIO, 2007) é a mesma em relação ao governo digital. Assim, se não endossado de fato um projeto de reforma administrativa no Brasil, é provável que a SLTI, sozinha, muito pouco consiga fazer no sentido de encaminhar os órgãos do SISP e a APF como um todo à realização da Governança da Era Digital.

Apesar do progressivo desenvolvimento dos padrões de interoperabilidade e-PING, as ações da SLTI ainda carecem de transversalidade e cogência – o que se reflete, por exemplo, na dificuldade de expandir, para todos os órgãos da APF, o uso da e-PING. Porém, como fora visto, renovados esforços se fazem presentes desde 2008 no que se refere ao planejamento da governança de TI, como no caso da construção de uma plataforma de interoperabilidade para e-serviços no país, o que pode ser um impulso para a expansão do uso dos padrões e da arquitetura de interoperabilidade brasileira.

Diante dessas considerações gerais, esboça-se abaixo, a título de conclusão, um rol de recomendações que poderão ser consideradas pela APF no estabelecimento de prioridades e metas relativas ao emprego das Tecnologias da Informação e da Comunicação na Administração Pública brasileira.

### 3. PRÓXIMOS PASSOS

A Governança da Era Digital encontra-se hoje como uma doutrina administrativa nova, recente e em constante evolução, dada a própria natureza inerentemente dinâmica daquela que é sua principal ferramenta (as TIC). A DEG apresenta-se como um conjunto de práticas orientadas por três princípios fundamentais: a reintegração, uma visão holística de administração (focada nas necessidades dos cidadãos) e as possibilidades de intercomunicação, prestação de serviços etc. trazidas pela digitalização. Longe de se apresentar como um modelo acabado e à espera de aplicação, seus princípios e estratégias demandam uma adequação à realidade político-institucional dos países cujos governos *decidirem* empregá-la.

Nesse sentido, um componente político precede a Governança da Era Digital, visto que a decisão dos atores governamentais de aplicá-la à realidade de seu

(3) A Carta de Serviços do Cidadão é um documento que objetiva informar aos cidadãos quais os serviços prestados pelo órgão da APF, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos, visando à simplificação do atendimento do usuário.

país tem um peso crucial. Para a sua realização, a DEG demanda a reconfiguração de posições, posicionamentos, rotinas, perspectivas e hábitos do conjunto da burocracia estatal. Nesse ponto, a governança de TI apresenta-se como fundamental e, ao mesmo tempo, objeto de resistência por parte das burocracias e corporações. Sendo assim, tamanha transformação propugnada pela DEG não ocorrerá sem o apoio político da alta administração, o qual é vital para enfrentar as resistências e desafios, bem como para alocar os recursos (econômicos e de capital humano) em grandes projetos e programas transversais.

Diante do contexto da transição governamental em 2010, é eminente um novo ciclo de escolhas e decisões políticas acerca do futuro da Administração Pública Federal. Essas escolhas poderão condicionar a velocidade da adoção do *ideal* da Governança da Era Digital no país. Tendo esse espectro em vista, e estudada a realidade brasileira e internacional nas etapas anteriores da pesquisa, sugere-se, abaixo, um rol de recomendações para a institucionalização da governança de TI e do governo eletrônico (em geral) na APF brasileira.

No tocante ao **desenho institucional** de governança de TI e governo eletrônico adotado na APF, é imprescindível que se robusteçam as estruturas de coordenação do SISP, dando continuidade ao modelo híbrido de governança de TI, com um Ministério líder, e o protagonismo legitimado pelas regras do SISP por parte dos demais órgãos que constituem pilares da TI no Governo Federal. Em conjunto, tais instâncias devem trabalhar para assegurar a continuidade do incentivo e do apoio ao fortalecimento e à integração do processo de planejamento institucional (PDTI) entre os órgãos do SISP. Nesse sentido, é crucial que o alinhamento entre as demandas de informação para apoio à decisão governamental e as iniciativas de TI seja internalizado e tratado como componente da rotina de trabalho dos órgãos governamentais.

Ainda, como medida transversal a toda a administração pública brasileira, é necessário que haja a integração da TI governamental às áreas finalísticas, responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. É imprescindível que os gestores e trabalhadores do campo da TI participem de forma ativa do processo de elaboração das políticas públicas, contribuindo para sua execução mais eficaz e eficiente. Para isso, uma alternativa viável seria repensar o posicionamento e as capacidades das unidades de TI em cada órgão governamental, de modo que todas passassem a ser chefiadas e coordenadas por um CIO. Dentro do organograma institucional da APF, tais unidades devem ser alocadas, em termos hierárquicos, o mais próximo possível das Secretarias-Executivas do respectivo órgão, com a finalidade de alinhar bens e serviços de TI aos objetivos institucionais do órgão, desde o início do processo de formulação das políticas públicas. A alocação atual das áreas de TI dos Ministérios e uma proposta de rearranjo institucional são apresentadas nas ilustrações constantes dos anexos 9 e 10.

Os Comitês de TI criados pela IN04/2008 devem ser fortalecidos e adquirir uma posição mais elevada na hierarquia organizacional dos órgãos do SISP. Sua

composição deve ser qualificada no sentido de incorporar pessoal habilitado a participar na elaboração do orçamento de TI do órgão para lhe dar consonância e viabilidade em relação aos objetivos institucionais.

Finalmente, a segurança da informação nos órgãos do SISP deve ser tratada como prioritária através de um esforço conjunto entre órgãos e SLTI na elaboração e tratamento do tema, de modo a minimizar perdas e acessos indevidos às informações tanto governamentais quanto dos cidadãos.

Especificamente em relação ao tema do **suprimento e análise de mercado**, a análise da realidade brasileira (Capítulo 3) e das boas práticas internacionais (Capítulo 4) nos permite apontar a necessidade de se tratar a “continuidade dos serviços de TI” como meta governamental, tendo em vista o papel crítico de tais serviços para o funcionamento da administração pública. Tendo em vista a preocupação com a continuidade do provimento de serviços por parte das empresas contratadas, os processos de contratação devem ser, a despeito dos avanços observados a partir do ano de 2009, qualificados tanto em termos estruturais quanto em termos gerenciais. Deve-se, para tais fins, avaliar qualitativamente se a aquisição de serviços realizados antes e depois da introdução da IN04/2008 tem sido capaz de garantir a qualidade e a sustentabilidade de serviços de TI em cada órgão. É fundamental, portanto, a participação da área de TI dos órgãos na elaboração do orçamento de TI e no acompanhamento de sua execução, de maneira a assegurar a observação das diretrizes previstas nos PDTIs.

A produção e o compartilhamento de conhecimento na forma de modelos, boas práticas etc. devem ser aprofundados. Os Núcleos recém-criados no âmbito do SISP podem desempenhar um papel fundamental para o avanço de tais medidas.

No que diz respeito ao âmbito interno dos órgãos governamentais, deve-se perseguir a padronização dos processos de gestão administrativa, bem como dotá-los de soluções interoperáveis e integradas<sup>4</sup>.

Finalmente, o SISP deve trabalhar em prol do alinhamento das ações das empresas de informática pública e demais órgãos da administração indireta à Estratégia Geral de Tecnologia da Informação da APF. Sugere-se, por exemplo, que as empresas públicas de informática prestem serviços no sentido de reforçar a qualificação dos PDTIs, a elaboração e a gestão de padrões tecnológicos, bem como a gestão de contratos.

Em relação aos **recursos humanos**, tema fundamental para a sustentabilidade do modelo de governança de TI e de governo eletrônico perseguida através da Governança da Era Digital, é crucial que, no âmbito da APF, seja mantida e incremen-

---

(4) Um bom exemplo para tanto é o SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle). O Sistema encontra-se disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 29 nov. 2010. Maiores informações a respeito do SIMEC podem ser acessadas através do sítio virtual <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=143:simec&catid=114:sistemas-do-mec](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=143:simec&catid=114:sistemas-do-mec)>. Acesso em: 29 nov. 2010.

tada a capacitação continuada de servidores e de ATI, de maneira alinhada às necessidades e metas dos órgãos. Para assegurar o alcance de tais metas, uma alternativa possível pode ser a associação da avaliação de servidores ao cumprimento de planos de metas do órgão em que trabalham e, quiçá, da própria EGTI em sentido global.

Devem ser empregados de maneira integrada, tanto na esfera de gestão de políticas públicas quanto na esfera técnica da gestão de TI, sistemas avaliadores de desempenho (painéis de indicadores) a fim de se mensurar e avaliar a evolução e o grau de implementação da estratégia de TI dos órgãos. Nesse sentido, a atuação dos Analistas em TI deve se voltar tanto para governança de TI quanto para a gestão do governo digital no país. Mais especificamente para os ATI, uma medida que pode contribuir para o avanço da institucionalização da governança de TI no Governo Federal seria a definição de um plano de carreira específico, em que lhes fossem atribuídas funções gerenciais, e não meramente de execução.

Por fim, quanto ao tema do **governo eletrônico** – tema este que depende da governança de TI para sua realização e é componente-chave do modelo de Governança da Era Digital –, para a situação atual da APF, recomenda-se que seja alinhado o programa de governo eletrônico aos programas de reforma administrativa em andamento e à EGTI da APF. Em sentido reverso, o PDTI de cada órgão do SISP deve ser alinhado aos princípios, diretrizes e estratégias do programa de governo eletrônico brasileiro. É preciso, além disso, que o governo digital no Brasil seja pensado, planejado e desenvolvido de maneira abrangente e transversal, especialmente no que diz respeito à prestação de serviços aos cidadãos pela via eletrônica. Para isso, medida fundamental é a retomada do diálogo entre o SISP e o CEGE, de maneira a delimitar o papel de cada entidade e garantir a atuação sinérgica de ambos no alinhamento da governança de TI e do governo digital no país, ambos tratados como meta governamental.

Reconhece-se que não são poucos os desafios e as recomendações. No entanto, deve-se reconhecer também que “a incorporação da tecnologia no governo é inerentemente um processo político” (WEST, 2005, p. 13, tradução nossa). Espera-se que o acumulado intelectual apresentado nos capítulos deste livro forneça ao Poder Executivo Federal brasileiro, em especial à alta administração, subsídios valiosos para a tomada de decisões em um contexto de dinamismo e transformação.

A Governança da Era Digital não é apenas uma escolha das administrações públicas contemporâneas. Informação é poder, e o progressivo empoderamento dos cidadãos e demais atores da sociedade civil possibilitado pelas tecnologias de informação expande as fronteiras de possibilidade para a atuação coesa e sinérgica entre o Estado e a sociedade em ambientes democráticos. Para realizar todo o potencial de um governo participativo e em rede, o poder público precisa reorganizar de maneira ainda mais profunda suas estruturas e procedimentos, perseverando na trajetória de promoção da cidadania, da garantia de serviços públicos de qualidade e de fortalecimento da democracia brasileira.