



A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISP E A ERA DIGITAL NO BRASIL

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.

Neste capítulo, discute-se o processo de evolução da institucionalização do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática do Governo Federal (SISP), tendo como caso estudado o Brasil, desde a emergência de um esboço de modelo de gestão de TI decorrente do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), até as mudanças introduzidas durante os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

O Decreto nº 99.180 de 15 de março de 1990¹, responsável pela reorganização e funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, instituiu o “Sistema de Controle da Informática do Setor Público” no Brasil, sob a responsabilidade da “Secretaria da Administração Federal”². De 1990 até os dias atuais, esse sistema passou por um progressivo processo de institucionalização, através do qual sua organização e suas ações e práticas ganharam valor e estabilidade (HUNTINGTON, 1968; GOODIN, 1996).

Em 1994, especificamente, o país adotou o Decreto nº 1.048, através do qual o Sistema de Controle da Informática do Setor Público ganhou sua formação definitiva como “Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática, da Administração Pública Federal”(cujo acrônimo apontado pela norma foi o de SISP), com a finalidade de centralizar

[...] planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de informação e informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal.

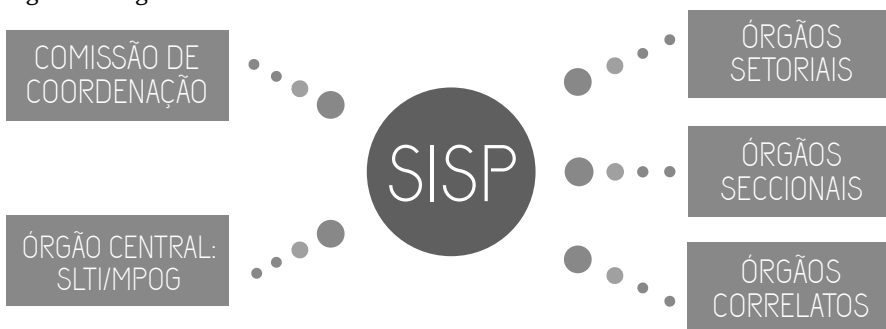
Em linhas gerais, cabe ao Sistema: (1) assegurar suporte de informação ade-

(1) O Decreto foi adotado como consolidação da previsão, pelo Decreto-lei 200 de 1967, da formação de sistemas de atividades auxiliares, com a finalidade de organizar as “atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central” (art. 30). No contexto da descentralização da execução das atividades da Administração Pública, e como forma de tentar impedir o “crescimento desmesurado da máquina administrativa”, o Decreto-lei determina que “a Administração poderá desobrigar-se de tarefas executivas, recorrendo à execução indireta quando houver iniciativa privada desenvolvida e capacitada. O planejamento, coordenação, supervisão e controle são tarefas inerentes à Administração” (art. 10, §7º). Ou seja, sempre que possível, a Administração deverá contratar de terceiros as atividades executivas. Essa regra está condicionada à capacidade e qualidade do mercado, ao interesse público e à segurança nacional (art. 10, §8º).

(2) A Secretaria da Administração Nacional tinha “a finalidade de realizar estudos, formular diretrizes, orientar normativamente, planejar, coordenar, supervisionar e controlar os assuntos referentes ao pessoal civil da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, bem assim os referentes aos serviços gerais, à modernização e organização administrativas e aos sistemas e serviços de processamento de dados dessas entidades” (Lei 8.028 de 12 de abril de 1990, art. 15).

quado, dinâmico, confiável e eficaz à APF; (2) estimular o uso racional dos recursos de informação e informática disponíveis aos órgãos governamentais, contribuindo para incrementar a qualidade do ciclo da informação; e (3) integrar as áreas de TI do governo federal a partir da concatenação de esforços para o compartilhamento de experiências comuns e soluções adotadas. Compõem o SISP, segundo o Decreto nº 1.048/94, os seguintes órgãos (ver Figura 2)³:

Figura 2 - Órgãos membros do SISP.



- **Órgão Central** do Sistema, responsável por sua coordenação e pela supervisão e orientação normativa a respeito de suas atividades. Segundo o decreto de instituição do SISP, caberia ao órgão central a proposição de políticas e diretrizes de TI a serem adotadas e implementadas no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal.
- **Órgãos Setoriais:** compostos pelas esferas de “Coordenação de Modernização em Informática das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs)” dos diversos Ministérios e Órgãos da APF. São os responsáveis por coordenar, planejar, articular e controlar os recursos de informação e informática no âmbito dos Ministérios ou das Secretarias da Presidência da República; coordenar, planejar e supervisionar os sistemas de informação no âmbito dos Ministérios, das

(3) Optou-se, na figura, por apresentar a composição atual do Sistema. A hachura nos “órgãos correlatos” justifica-se, porque tal categoria passou a existir apenas a partir da adoção da Estratégia Geral de TI de 2008/2009, que será estudada abaixo. Os órgãos correlatos são aqueles criados por secretarias finalísticas dos ministérios para gerir os recursos de TI quando tais secretarias decidem que as estruturas de TI centrais dos ministérios são deficitárias para atender suas necessidades. Não são subordinados à estrutura central de TI do Ministério. Um exemplo dessa situação seriam as Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional, que possuem órgãos de TI mais estruturados do que a setorial de TI do Ministério da Fazenda. Atualmente, a composição integral do SISP pode ser encontrada na planilha disponibilizada no sítio do MP, em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/orgaos-integrantes-do-sisp>>. Acesso em: 03 ago. 2010.

Secretarias da Presidência da República, das autarquias e fundações; fornecer subsídios ao Órgão Central, por intermédio da Comissão de Coordenação, para a definição e elaboração de políticas, diretrizes e normas relativas ao Sistema; cumprir e fazer cumprir as políticas, diretrizes e normas emanadas do Órgão Central; participar, como membro da Comissão de Coordenação, dos encontros de trabalho, programados para tratar de assuntos relacionados com o SISP.

- **Órgãos Seccionais:** são representados pelas instâncias que atuam na área de administração dos recursos de informação e informática nas autarquias e fundações. São responsáveis por cumprir e fazer cumprir as políticas, diretrizes e normas emanadas do Órgão Setorial; subsidiar o Órgão Setorial na elaboração de políticas, diretrizes, normas e projetos setoriais; participar dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados com o SISP.
- **Comissão de Coordenação:** integrada por todos os representantes dos Órgãos Setoriais, sob a presidência de um representante do Órgão Central. Responsável por participar da elaboração e implementação das políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema e ao processo normativo de compras do Governo na área de informática; assessorar o Órgão Central no cumprimento de suas atribuições; promover o intercâmbio de conhecimento entre seus participantes e homogeneizar o entendimento das políticas, diretrizes e normas; acompanhar e avaliar os resultados da regulamentação emanada do Órgão Central e propor ajustamentos.

Vale observar que, apesar de a APF contar com empresas públicas de informática, estas não são incluídas como membros do Sistema. Qualquer tipo de cooperação que possa existir entre as empresas públicas de informática e os órgãos do SISP, referente à administração dos recursos de informação e de informática, depende da vontade política dos dirigentes de cada uma das áreas⁴.

De 1994 até os dias atuais, houve uma série de alterações institucionais na Administração Pública Federal decorrente das reformas da Administração Pública no país, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Como resultado disso, com o passar do tempo, houve o alargamento do escopo das responsabilidades do SISP e a ampliação do seu papel na Governança de TI do Estado brasileiro, especialmente a partir do segundo mandato do Presidente Lula.

(4) Tais empresas integram, entretanto, o CEGE através de seus Comitês Técnicos e, com isso, pode-se afirmar que já existem mecanismos que podem fomentar a convergência das ações dos órgãos do SISP e das empresas públicas de informática. Porém, tal configuração institucional deve ser entendida com as ressalvas que são feitas abaixo a respeito da sobreposição das competências do Sistema e do Comitê Executivo.

I. O PERÍODO FHC (1995-2002)

Para que sejam compreendidos os estímulos e os constrangimentos à institucionalização do Sistema, convém, em primeiro lugar, que sejam estudados os fundamentos intelectuais e político-ideológicos que pautaram as reformas instituídas por FHC para, em segundo lugar, apresentar as continuidades e rupturas existentes no Governo Lula, as quais permitem explicar o quanto se avançou para a consolidação de um Estado digital no país.

A redemocratização do Brasil em 1985 e a adoção da Constituição Federal de 1988, apesar de reverterem a experiência autoritária vivida nos anos imediatamente anteriores, vieram acompanhadas de ceticismo relativo à reestruturação do Estado no Brasil. Na ocasião, as condições econômicas eram desfavoráveis (enorme dívida externa, elevada concentração de renda, alto nível de desigualdade) e pressionavam o ambiente político brasileiro. A incipiente reforma instituída pela recém-adotada Constituição não havia sequer sido completamente implementada quando o início dos anos 1990 foi palco da crise de hiperinflação e de uma série de escândalos políticos de corrupção que culminaram com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor (MELO; SAÉZ, 2007).

Afirma-se que “o enfrentamento de crises e esforços no sentido de redefinição das bases do desenvolvimento brasileiro foram [sempre] acompanhadas de mudanças estruturais no Estado” (SIMÕES VISENTINI, 2006, p. 12). Especialmente no que diz respeito ao período compreendido entre 1979 e 1994, as mudanças estruturais voltaram-se para redefinir o papel do Estado na produção de bens e na prestação de serviços públicos, bem como a reorganizar e a buscar fortalecer as atividades governamentais⁵. As crises vividas no país no início da Nova República foram apontadas como sendo resultado direto da crise maior que vivia o Estado brasileiro, pois

[...] em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação (BRASIL, 1995)⁶.

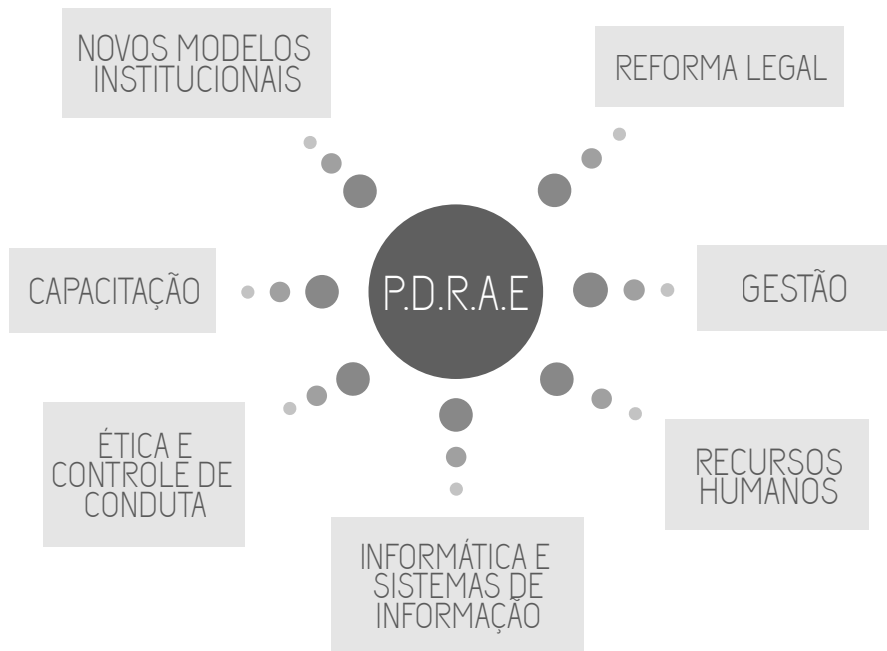
A partir dessa premissa, o governo de Fernando Henrique, dando continuida-

(5) Em anexo, traz-se uma tabela com o rol de medidas adotadas no período em questão, com a descrição sumária dos objetivos pretendidos para cada uma delas.

(6) Para um panorama crítico abrangente em relação ao período apontado por Cardoso como sendo crucial para o entendimento das crises vividas pelo Brasil no final do século XX, ver Lima Jr. (1998). Para uma compreensão maior a respeito da crise do Estado de Bem-Estar Social intensificada a partir da década de 1970, ver Brenner (1998).

de à inflexão operada no período Collor (de abandono de um modelo desenvolvimentista de Estado em direção ao Estado mínimo neoliberal)⁷, propôs uma reforma do Estado brasileiro, visando à definição da área de atuação do Estado e da administração pública, à desregulamentação e à reforma política. A partir de sete linhas de ações, a reforma seria implementada segundo um plano abrangente intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE) (BRASIL, 1995) (ver Figura 3).

Figura 3 - Eixos da reforma administrativa proposta pelo PDRAE



(7) Como alerta Simões Visentini (2006, p. 110) ao diferenciar as supostas concepções distintas do gerencialismo puro (correspondente ao neoliberalismo propriamente dito), “as novas concepções mais voltadas para a organização do setor público e para a prestação dos serviços públicos caracterizariam melhor o modelo gerencial e constituiriam uma alternativa crítica ao modelo neoliberal, por preconizar a existência de um Estado atuante. O PDRAE adota essa linha de raciocínio. Aliás, é com fundamento nessa diferenciação, na verdade uma transposição da ideia de oposição entre Estado e mercado como esferas separadas do político e do econômico, que o PDRAE afirma ter como objetivo o fortalecimento do Estado e não sua minimização. [...] Isso não significa, porém, que o modelo gerencial seja oposto ao modelo neoliberal. Aquele, ao revés, é sucessor desse. O gerencialismo puro ou neoliberal critica o protecionismo estatal e a intervenção direta do Estado na economia; e o gerencialismo, partindo da crítica neoliberal, adota uma posição construtiva, admitindo como necessária a atividade estatal para realizar determinadas funções”. No caso brasileiro, um bom exemplo da atividade estatal acima descrita pode ser obtido a partir do estudo do histórico da Telebrás. Disponível em: <<http://www.telebras.com.br/historico.html>>. Acesso em: 20 out. 2010.

Especificamente no que diz respeito à administração pública, o PDRAE

pretendeu uma administração pública gerencial e teve como características básicas a preocupação com a eficiência e a efetividade da máquina administrativa, com a descentralização e com a implantação de controles gerenciais, a melhoria da capacidade da burocracia e a democratização da gestão orientada ao cidadão, com mecanismos de transparência e controle social. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cujas ações priorizavam a reforma administrativa (CHAHIN et al., 2004, p. 11)⁸.

Conforme aponta Lima Jr., “no ato de criação do MARE, foi-lhe atribuída a responsabilidade de formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público”⁹ (LIMA JR., 1998, p. 18). No contexto dessa reforma administrativa, a modernização do Estado brasileiro foi marcadamente influenciada pelos postulados do NPM (DINIZ et al., 2009), uma vez que a reforma tinha a missão anunciada de aumentar a *eficiência* da máquina pública, de melhorar a gestão dos recursos disponíveis e de aumentar a transparência da gestão.

O Plano determina, em quatro grupos distintos, as atividades que devem ser exercidas pelo Estado e, para cada grupo, a forma de administração mais apropriada a ser implementada. Reproduz-se, abaixo, cada um dos setores (BRASIL, 1995, item 5.1):

(1) NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. **(2) ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Es-

(8) Uma evolução sumária das ações do MARE é assim apresentada por Pinto e Fernandes (2005, p. 6): “Entre 1995 e 1998, representou foco central de atuação de um ministério então criado para a formulação e implementação da reforma administrativa (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE). Desde 1999, o tema sofreu um reposicionamento que o relegou a menor centralidade, sendo abrigado em uma secretaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: a Secretaria de Gestão - SEGES. As dificuldades de coordenação e articulação do governo como um todo, que já existiam durante o período de atuação do MARE, se agravaram com perda de inserção estratégica da agenda da reforma”.

(9) O autor prossegue, porém, com uma crítica: “O diagnóstico sobre o qual se basearam as mudanças que, posteriormente, vieram a ser propostas parece-me ser, no mínimo, discutível, por não corresponder à realidade brasileira. Isto porque o diagnóstico, em primeiro lugar, afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial. Creio que a revisão até agora procedida evidencia precisamente o oposto: poucas foram as tentativas reais de implantar uma administração burocrática; e, quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos” (LIMA JR., 1998, p. 18).

tado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.

(3) SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais [sic] e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que [sic] produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

(4) PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida”.

Como explica Simões Visentini, no núcleo estratégico deve haver um misto de gestão burocrática e de gestão gerencial para a consecução dos objetivos previstos. Nos demais, porém, diante do fato de que sua prioridade é “a eficiência, isto é, o atendimento do maior número de pessoas com boa qualidade e baixo custo”, a gestão deve ser pautada exclusivamente pelo NPM (SIMÕES VISENTINI, 2006, p. 66).

Em decorrência dos objetivos de voltar a administração pública para resultados, desempenhos e produtividade, em clara tentativa de aproximação da realidade do setor público às práticas de gestão estratégica de mercado, o PDRAE reconhece, de forma tópica e secundária, as TIC como ferramenta básica para o alcance dos objetivos perseguidos pela reforma administrativa proposta. Exemplo disso é a disposição contida no Decreto nº 2.271/1997¹⁰, de terceirização de atividades auxiliares ou de apoio (aí inserida, genericamente, a “informática”). A justificativa

(10) Segundo o Decreto ainda vigente: “No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (Art. 1º). As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta (§ 1º)” (grifos artificiais).

para tal medida pode ser encontrada na distinção entre “atividades principais” a serem desempenhadas pelo Estado e “atividades auxiliares” que pautou a confecção do plano. Segundo Bresser-Pereira,

as atividades principais são as atividades propriamente de governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido. São as ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Mas, para que essas funções do Estado possam ser realizadas, é necessário que os políticos e a alta burocracia estatal, no núcleo estratégico, e também a média administração pública do Estado, contem com o apoio de uma série de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, *serviços técnicos de informática e processamento de dados* etc. Segundo a lógica da reforma do Estado nos anos 90, esses serviços devem em princípio, ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos a licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 100, grifo nosso).

Como resultado direto de tal distinção propugnada pelo PDRAE, aos servidores públicos responsáveis pelas atividades relacionadas à TI governamental foi relegado o último lugar dentro da lógica hierárquica proposta para a APF (MARCONI, 2002). Além disso, diante da inevitabilidade da incorporação das TIC à rotina de trabalho da Administração Pública, grande parte dos órgãos da Administração Pública foi levada a constituir, de maneira autônoma e desvinculados de uma lógica coerente, setores responsáveis pela gestão de TI segundo as exigências das atividades por eles desempenhadas. Abriu-se, com isso, espaço para o surgimento de culturas organizacionais fortes, capazes de influenciar e obstaculizar o desempenho das atividades de coordenação previstas para o SISP.

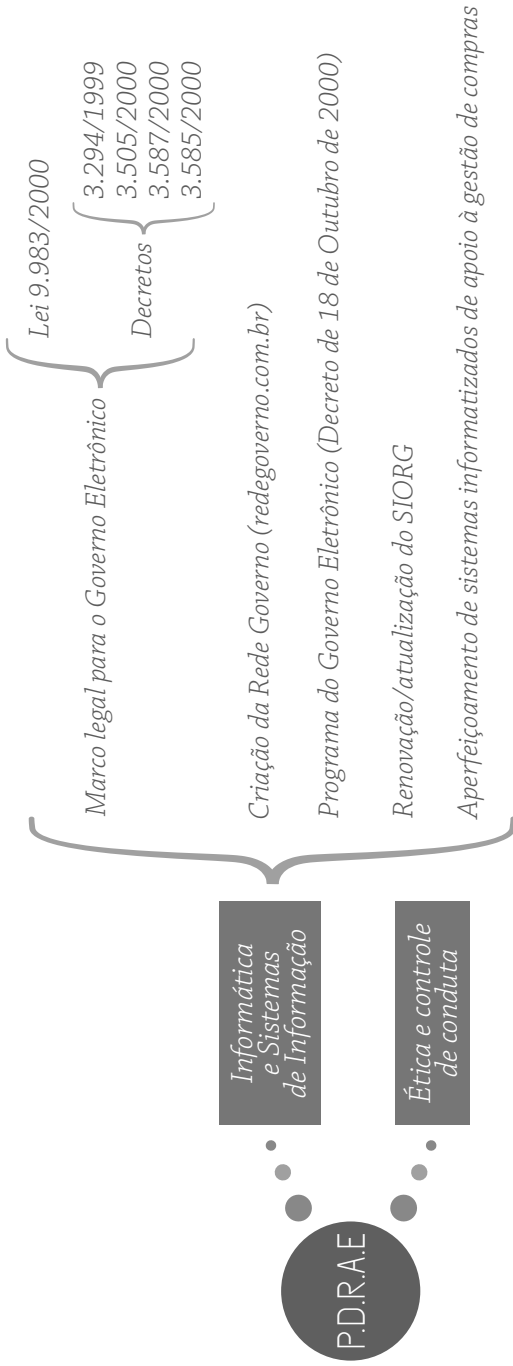
Tendo-se tal panorama em mente, podem-se avaliar as medidas adotadas para a consolidação de um Estado digital no Brasil no período, de maneira a permitir as reflexões finais a respeito da institucionalização do SISP.

O que a ENAP define como sendo o “Marco Legal” para o Governo Eletrônico no Brasil é, na verdade, um conjunto de normas referentes à tipificação de condutas criminosas relacionadas à informática e a sistemas de informação, bem como regras referentes a segurança e salvaguarda de informações. Além disso, houve, no período da análise, a atualização dos bancos de dados do Sistema de Informações Organizacionais do Governo (SIORG)¹¹ e o aperfeiçoamento do Sistema Informatizado de Administração dos Serviços Gerais (SIASG) do Governo Federal¹² (ENAP, 2001).

(11) Para uma avaliação do *status* atual do Sistema, consultar o sítio virtual: <<http://www.siorg.redego.verno.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

(12) “O Sistema Informatizado de Administração dos Serviços Gerais, denominado SIASG, está ramificado pelos órgãos e entidades da Administração Federal, por meio de 2.400 ter-

Figura 4- Medidas do PDRAE para Informática e Sistemas de Informação



Em relação ao SISP, no período em questão, a principal evolução observável em termos institucionais foi a transferência da responsabilidade de ocupação do posto de órgão central do Sistema, da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (representada por uma Subsecretaria de Planejamento, Coordenação e Desenvolvimento Gerencial e Organizacional) para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)¹³. Como aprofundamento e especialização de tal alteração, o Decreto nº 3.224, de 28 de outubro de 1999, relegou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) o papel de

planejar, coordenar, supervisionar e orientar, normativamente, as atividades dos Sistemas de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP e de Serviços Gerais - SISG, bem como propor políticas e diretrizes a eles relativas, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional¹⁴.

minais informatizados. Sua implantação tem ocorrido de forma gradativa, sendo que já estão em funcionamento diversas ferramentas de apoio às compras e contratações, destacando-se o cadastro unificado, com cerca de 133 mil fornecedores cadastrados em todo o país, o sistema de registro de preços praticados nas licitações, a divulgação eletrônica dos editais de compras e contratações e o Comprasnet, site de serviços na Internet (www.comprasnet.com.br)” (ENAP, 2001, p. 14).

(13) A Secretaria da Administração Federal da Presidência da República foi transformada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), por força da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. O MARE, por sua vez, foi extinto como determinação da MP 1.795 de 1999 (revogada e reeditada pela MP 1.799-1 do mesmo ano), quando suas atribuições foram repassadas ao hoje denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Como explica o histórico do MP disponibilizado no sítio virtual do órgão (<http://www.planejamento.gov.br>), “em 1995, com a reforma administrativa realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a SEPLAN foi transformada no Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. Em 1º de janeiro de 1999, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a modificação feita pela Medida Provisória nº 1.795, o MPO passa a se chamar Ministério do Orçamento e Gestão - MOG. A partir de 30 de julho de 1999, com a Medida Provisória nº 1.911-8, o MOG recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (SIC)”. O SISG, por sua vez, foi instituído pelo Decreto 75.657/1975 (e foi reorganizado pelo Decreto 1.094/1994) com a finalidade de organizar as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material e transporte, comunicações administrativas e documentação. A SLTI ocupa, também, o posto central desse Sistema. Durante a reforma da administração empreendida pelo governo de FHC, o MARE adotou a Instrução Normativa nº 18/1997, para disciplinar a contratação dos serviços gerais.

(14) O referido decreto já sofreu inúmeras alterações. A competência da SLTI na ocupação do posto de órgão central do SISP perdura até os dias atuais e foi reforçada pela adoção do Decreto nº 7.063 de 2010. Todas as informações referentes à criação e à evolução da SLTI foram obtidas a partir do sítio virtual do SIORG, no endereço virtual: <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>>. Acesso em: 02 ago. 2010. Deve-se ressaltar, porém, que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (segurança da informação), o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (linhas múltiplas de ação) definem, em suas áreas de competência, padrões e normas que devem ser observadas para a aplicação de TI às atividades do setor público. Para maiores informações a respeito da competência e da atuação de cada um dos órgãos, ver o sítio virtual de cada um deles, com os respectivos endereços virtuais: <<http://www.gsi.gov.br/>>; <<http://www.iti.gov.br/>>; e <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/full/73431.html>>. Acessos em: 17 ago. 2010.

Além disso, o legado da era FHC para o tópico “Informática e Sistemas de Informação” no PDRAE ficou, em grande medida, restrito ao desenvolvimento de medidas desarticuladas de Governo Eletrônico com o objetivo principal de dar suporte à eficiência da gestão pública. O SISP, por sua vez, apesar de ter tido sua formatação especificada e de ter sido colocado sob a responsabilidade específica da SLTI/MP, ficou envolto nas idas e vindas da reforma administrativa brasileira, sem poder desempenhar satisfatoriamente a missão prevista pelo Decreto nº 1.048, pelo menos até o ano de 2004, como se demonstra abaixo.

Pelo Decreto de 3 de abril de 2000, criou-se um Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), “com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação” (Art. 1º). O GTTI, composto por representantes da “Casa Civil da Presidência da República; do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Ministério da Ciência e Tecnologia; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério das Comunicações; do Ministério da Justiça; do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República” (Art. 2º), formulou o “Programa de Governo Eletrônico”¹⁵, adotado pelo Decreto de 18 de outubro de 2000. Pelo documento, foi criado, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, CEGE, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e apoiado (em termos técnicos e gerenciais) pelo MP.

O CEGE foi composto, desde sua formação, por todos os Secretários Executivos de cada um dos Ministérios da APF. Inicialmente, o programa dedicou-se a avançar em três metas previstas no Livro Verde para a Inserção do Brasil na Sociedade da Informação (estudado abaixo): universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada (CEGE, 2002). A partir de 2003, com o Governo Lula, o Programa teve seu escopo ampliado e suas linhas político-programáticas, em grande medida, reorientadas¹⁶ (ver abaixo).

Esse esforço inicial de 2000 foi acompanhado, além disso, da preparação do país para a “Rede Governo”, cuja criação estava prevista no PDRAE. A Rede Governo consiste em

uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública, permitindo, assim, um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de

(15) Tanto o relatório preliminar dos trabalhos do GTTI quanto a proposta final apresentada ao Executivo encontram-se disponíveis, respectivamente, em: <<http://www.governo-eletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/relatorio-preliminar-gtti-consolidado>> e <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/proposta-de-politica-de-governo-eletronico>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

(16) Vide Decreto de 10 de Outubro de 2003, que institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências.

dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e “listas de discussão”, todos eletrônicos) de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado (BRASIL, 1995, item 8.2.8)¹⁷.

O projeto da Rede foi adotado no âmbito do CEGE a partir da criação de um subcomitê (o Subcomitê da Rede Brasil.gov)

[...] composto por um representante, titular e suplente, de cada órgão e entidade participante da rede, com o objetivo de coordenar as ações necessárias para que essas redes sigam um plano de evolução, que contemple regras de integração, compartilhamento de meios, aquisição conjunta de serviços de telecomunicações, troca de tráfego e utilização comum de pontos de acesso, dentro de modelo de gestão compartilhada.

Os objetivos principais de tal iniciativa diziam respeito à segurança para garantir a privacidade e inviolabilidade da comunicação, à padronização de procedimentos para diminuir custos e simplificar o uso, e ao compartilhamento de informações para evitar desperdícios.

Além disso, no ano de 2002, foi regulamentado o portal “Rede Governo” – portal de serviços e informações do Governo Federal na Internet¹⁸ (Resolução do CEGE, nº 12, de 14 de novembro de 2002). Reporta-se que,

[...] inicialmente, foram implantados no portal Rede Governo, no final de 2001, cerca de 1.350 serviços e 11 mil tipos de informação disponíveis. No final de 2002, o número de serviços já havia crescido para cerca de 1.700, com aproximadamente 22 mil links de acesso direto a serviços e informações de outros *websites* governamentais (DINIZ et al., 2009, p. 36).

Ademais da Rede Governo, uma análise da tabela trazida no Anexo 1 permite elencar as ações adotadas, no período, pelo CEGE¹⁹:

(17) Inicialmente, era impossível a constituição plena da rede. Segundo o Plano, seriam “disponibilizados alguns bancos ou tipo de informações através da INTERNET e interligados alguns órgãos em Brasília com serviços de comunicação eletrônica”. A previsão para a expansão da rede era o ano de 1996. Atualmente, o projeto de constituição de uma Infovia Brasil, “uma rede de comunicação de voz, dados e imagens de alta velocidade, com abrangência nacional, que permite a integração de todos os órgãos da administração pública federal no País”, está sob a responsabilidade da SLTI/MP. Maiores informações em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/aco-es-e-projetos/infovia>>. Acesso em 29 jul. 2010.

(18) Os endereços na internet do Portal são: <<http://www.e.gov.br>>, <<http://www.redegoverno.gov.br>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

(19) Para uma avaliação completa do avanço do e-Gov no Brasil de 2000 a 2002 pela ótica da SLTI/MP, ver o documento intitulado “Dois anos de Governo Eletrônico – Balanço Preliminar”, que avalia o que se passou e estabelece metas para os anos subsequentes, disponibilizado

- Implantação e aperfeiçoamento de sistemas de gestão destinados ao uso com-partilhado por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
- Modificações nos sistemas de informação gerenciados no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SISG).
- Instituição da obrigatoriedade de autorização do CEGE para prestar ou contratar serviços de certificação digital.
- Adoção de regras e diretrizes para os sítios na Internet da Administração Pública Federal.
- Criação do Subcomitê de Integração de Sistemas Administrativos – SISA no âmbito do CEGE.
- Instituição do Portal Governo como ambiente virtual de interação interna dos órgãos da Administração Pública Federal.
- Instituição do Portal de Serviços e Informações de Governo E-Gov.
- Instituição do Inventário de Recursos de Tecnologia da Informação e de Comunicação – INVENTIC, com o objetivo de reunir as informações quantitativas a respeito de equipamentos, sistemas operacionais básicos, aplicativos de apoio, informações sobre redes locais e segurança, dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Note-se, aqui, que a SLTI/MP exerce o papel de Secretaria-Executiva e de provimento de apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê, em uma competência que não deve se confundir com as competências de órgão central do SISG, decorrentes do Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994. Assim, a despeito da participação decisiva da SLTI nas ações do CEGE nos primeiros estágios do governo FHC, pouco se avançou em termos de institucionalização do Sistema. Pelo contrário: a sobreposição de competências distintas no Sistema e no CEGE continua a enfraquecer, até os dias atuais, seu papel em ambos os regimes – questão que será mais bem explorada ao final deste capítulo, bem como nos Capítulos 5 e 6.

Apesar de não figurar no registro da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2001), merece destaque a publicação adotada no ano de 2000 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia intitulada “Livro Verde da Sociedade de Informação”. O Livro Verde objetivava guiar a inserção do país na sociedade da informação e estabelecer diretrizes políticas gerais para os administradores públicos dos distintos órgãos governamentais que planejassem ações e políticas públicas direta

em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/2-anos-de-governo-eletronico-de-2-de-dezembro-de-2002>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

e indiretamente vinculadas ao tema em questão. É relevante que seja analisado o conteúdo do Livro Verde, já que tem íntima relação com o desenvolvimento de um Programa de Governo Eletrônico no Brasil²⁰.

O Livro Verde é composto de sete grandes linhas de ação estratégica: a) mercado, trabalho e oportunidade; b) universalização de serviços para a cidadania; c) educação na sociedade da informação; d) conteúdo e identidade cultural; e) governo ao alcance de todos; f) pesquisa e desenvolvimento (P&D), tecnologias-chave e aplicações; e g) infraestrutura avançada e novos serviços (TAKAHASHI, 2000).

O Livro Verde apresenta “uma ampla descrição das oportunidades e riscos a serem enfrentados” pelo Brasil no limiar da plena inserção do país na Sociedade da Informação²¹ (COELHO, 2001, p. 112). São metas apresentadas pela publicação (TAKAHASHI, 2000, p. 6-10):

- comércio eletrônico, entendido como “a pedra de toque da nova economia”;
- novas oportunidades para pequenas e médias empresas, como, por exemplo, “divulgação de negócios, comunicação mais rápida e barata, acesso a informações úteis, agilidade na compra e venda, ampliação de mercados e diminuição de custos operacionais”;
- florescimento do empreendedorismo no país, a partir da inovação e capital intelectual como base dos novos negócios, pois “o cenário econômico transforma-se de tal modo que inovar e converter conhecimento em vantagem competitiva passam a constituir importantes diferenciais”;
- mais e melhores empregos, num contexto em que “os empregos e atividades tradicionais são transformados, substituídos e até eliminados”;
- o combate às desigualdades e a promoção da cidadania, no sentido de que “a universalização dos serviços de informação e comunicação é condição necessária, ainda que não suficiente, para a inserção dos indivíduos como cidadãos”;

(20) O Grupo de Trabalho que criou e adotou o Programa anunciou, como uma de suas missões, se dispor a ser um dos facilitadores na busca dos objetivos da criação, pelo Governo Brasileiro, de uma sociedade digital no país. Na ocasião, o Livro Verde fornecia o principal substrato teórico nacional para tal empreitada.

(21) Os riscos são apresentados difusamente ao longo do texto, mais como decorrência da não perseguição das possibilidades abertas no cenário digital do que como externalidades negativas advindas de ações no sentido daquelas. Exceção deve ser feita para a questão da exclusão digital, quando se pontua que o maior acesso à informação poderá conduzir a sociedades e relações sociais mais democráticas, mas também poderá gerar uma nova lógica de exclusão, acentuando as desigualdades e exclusões já existentes, tanto entre sociedades como, no interior de cada uma, entre setores e regiões de maior e menor renda.

- o fortalecimento da educação como elemento-chave da inserção, que demanda competências especiais para a movimentação dos atores na nova economia;
- valorização de conteúdos e identidade cultural, porquanto “o amparo às identidades culturais nos novos meios resultará em benefícios evidentes, na forma de incremento da atividade econômica em geral e de desenvolvimento da cidadania”;
- o compromisso com a administração transparente e centrada no cidadão, orientada à “emissão de documentos, prestação de informações ligadas aos serviços públicos, acompanhamento das ações de governo e condução dos negócios públicos, acesso aos governantes e representantes eleitos” e também ao aperfeiçoamento “da própria gestão do governo – coordenação, planejamento, execução e controle de ações, contabilidade pública etc. – e suas transações comerciais com o setor privado”;
- a aquisição de benefícios para o país a partir de P&D, que deve “refletir as necessidades e prioridades nacionais, orientando-se no sentido da geração de resultados inovadores e de produtos e serviços que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social, assim como para o aumento da eficiência e competitividade do setor produtivo”;
- a necessidade de se reformular o marco regulatório à nova realidade como forma de garantir a “compatibilização de padrões tecnológicos, leis de proteção a consumidores e autores, regimes de tributação de bens e serviços”;
- o reconhecimento do valor das TIC no auxílio à garantia do desenvolvimento sustentável, pois, com elas, “é possível criar sistemas e serviços avançados de informação e de prevenção de riscos sobre o meio ambiente, como alerta e suporte às políticas públicas, estratégias empresariais e ações sociais”;
- a integração regional, especialmente no espaço latino-americano, pois, “por meio dela, pequenos negócios podem desenvolver afinidades econômicas, ganhar visibilidade global e conquistar mercados”.

O Capítulo 6 do documento é denominado “Governo ao Alcance de Todos”, e serviu como fundamento principal para o trabalho do GT TI na formulação de uma proposta de Programa de Governo Eletrônico no país. Na seção, trata-se essencialmente de e-Gov, especialmente da disponibilização de informações e serviços aos cidadãos via Internet, dos requisitos para a infraestrutura de redes para o governo,

dos padrões técnicos e das diretrizes tecnológicas a serem adotados e da necessidade de legislação adequada para dar sustento à implementação das mudanças necessárias em cada um desses campos. São apontados, além disso, os avanços já alcançados no país em cada uma das áreas mencionadas, com ênfase dada às compras governamentais e à arrecadação tributária (TAKAHASHI, 2000, p. 69-77).

Aí inserida, encontra-se uma seção específica sobre Gestão Estratégica de TIC, onde se constata uma “imensa lacuna em capacitação para gestão estratégica de tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro” e, desde aí, atribuiu-se ao Ministério do Planejamento a responsabilidade pelo “planejamento de uma política de capacitação acelerada de recursos humanos para a gestão de tecnologias de informação e comunicação” (TAKAHASHI, 2000, p. 77).

Como aponta Simões Visentini, ao citar Harvey (2005, p. 5-86), certos Estados pautados por premissas neoliberais

[...] ‘facilitam a competição entre empresas, aceitam as regras do livre comércio e baseiam suas economias no comércio exterior; mas são ativamente intervencionistas no que se refere a criar a infraestrutura necessária para o comércio e a competição internacional’ (Harvey, 2005, p.72). Assim, o neoliberalismo pode incentivar determinados Estados a desenvolverem suas infraestruturas, a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologia e a investir em educação, já que esses são vistos como pré-requisitos para o aumento da competitividade no comércio exterior (SIMÕES VISENTINI, 2006, p. 55).

Diante disso, pode-se afirmar que, conforme o visto acima, a elaboração do Livro Verde foi claramente marcada por princípios do NPM, o que influenciou decisivamente no estabelecimento da moldura teórico/administrativa do documento. Theis (2009), em uma avaliação histórica a respeito da política de ciência e tecnologia no país em que se insere a análise do Livro Verde, explica que

[...] o setor produtivo, sempre citado nos planos anteriores, agora ganharia centralidade. A emergente sociedade da informação (para a qual deveria conduzir a empresa brasileira competitiva) seria o pretexto de um importante documento preparatório para a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – o Livro Verde (TAKAHASHI, 2000). Esse mergulho na sociedade da informação proposto pelo Livro Verde seria facultado pelo ajustamento da sociedade brasileira às condições de produção e consumo de C&T no plano internacional. A destacar é que o admirável mundo novo almejado (a sociedade da informação) e o esforço para se alcançá-lo – se é que, de fato, a sociedade como um todo o quisesse – estavam completamente descolados do mundo real a partir do qual seus designers projetavam suas boas intenções (THEIS, 2009, p. 73).

E o autor segue, apresentando o resultado da orientação política do país em relação a sua inserção internacional e sua forma de apropriação das TIC para tanto:

A Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que teria lugar em 2001, acabaria sendo um sucesso. Atesta-o um documento-síntese – o Livro Branco (BRASIL, 2002). Nele se consolida a visão de que o Brasil precisa se ajustar às condições da nova conjuntura internacional, tendo nela a empresa privada um significado transcendente. É de se notar que o otimismo do Livro Verde seria atenuado no Livro Branco: ao invés de assegurar a entrada do Brasil na sociedade da informação, já seria suficiente ‘apontar caminhos para que Ciência, Tecnologia e Inovação possam contribuir para a construção de um país mais dinâmico, competitivo e socialmente mais justo’ (p. 21) (THEIS, 2009, p. 73).

Ao fim e ao cabo, o que se vê é que o Livro Verde “não tem conseguido exercer um papel efetivo coordenador sobre os diversos segmentos do governo, da sociedade civil e do setor privado” (PINTO; FERNANDES, 2005, p. 5)²².

Além do Livro Verde, no período de 1995 a 2002, as principais medidas adotadas no Brasil, conforme demonstra o Anexo 1, foram direcionadas principalmente para o desenvolvimento e a garantia de segurança das formas eletrônicas de interação. A ênfase dada à introdução do Estado brasileiro na Era Digital aplicava a lógica prioritária apontada por West (2005) no desenvolvimento do governo eletrônico, com ênfase para a maximização da eficiência e eficácia da arrecadação tributária, da facilitação dos fluxos de comércio eletrônico e da capacitação do país em geral, sempre deixando transparecer a preponderância de objetivos econômicos atrelados às iniciativas em questão.

Uma ressalva e um apontamento merecem ser feitos. Deve-se apontar que, atrelado aos objetivos enunciados, nos documentos produzidos pelos dois governos FHC, sempre se buscou falar de uma orientação cidadão-cêntrica nas medidas relativas à informática e aos sistemas de informação. Por exemplo, ver os trechos do Livro Verde, acima reproduzidos, bem como a seção 8.2.9 do PDRAE, segundo a qual,

além de estabelecer padrões de integração e de suporte tecnológico adequados ao desenvolvimento de novos sistemas, mantendo e melhorando os atuais, é preciso buscar informações coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência, que possuam um caráter gerencial e sejam disponibilizadas para toda a administração pública. Aumentando a confiabilidade e

(22) O autor aponta, no texto referenciado, inúmeras diretrizes e agendas de projetos distintos que recaem sob a responsabilidade de órgãos diferentes da Administração Pública Federal. No texto, abordam-se temas como inclusão digital (sob a responsabilidade prioritária da SLTI/MP), universalização dos serviços de telecomunicações (sob a responsabilidade do Ministério das Comunicações), certificação digital (sob a responsabilidade prioritária da ITI/PR), cartão magnético para a distribuição de auxílios monetários a diversos segmentos da sociedade (inserido no contexto do programa de e-Gov), compras eletrônicas (Portal Comprasnet, sob a responsabilidade da SLTI/MP), sociedade da informação (sob a responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia) e comércio eletrônico (sob a responsabilidade prioritária do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

diminuindo os custos desses sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública. Com isso, os sistemas também estarão articulados com os objetivos do Projeto Cidadão e da Rede de Governo, ao permitir que a disponibilização dessas informações ocorra por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil acesso como a INTERNET) alimentados permanentemente pelos serviços e recursos da Rede do Governo (BRASIL, 1995, item 8.2.9)²³.

Entretanto, mesmo reconhecendo a importância dos Sistemas de Gestão Pública, não há, no PDRAE, qualquer menção expressa à função do SISP e nenhum tipo de atribuição de papel específico a ele na consecução das metas de “interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação” (SIAFI, SIAPE, SIDOR, SISPLAN, SIASG e SIORG) expressamente mencionados no corpo do Plano.

A ressalva feita indica que o “discurso da nova administração pública” (KOUZMIN; ANDREWS, 1998, p. 97-191), isto é, da administração gerencial aplicada ao setor público, é uma forma de gestão pública que visa gerar, a partir da perseguição dos objetivos de ordem econômica, as externalidades sociais apontadas retoricamente. Por ora, convém, entretanto, lembrar que sua inerente lógica de autonomia da gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e o fomento à concorrência entre órgãos governamentais distintos, por si só, são o suficiente para gerar a proliferação de estratégias de gestão voltadas para as peculiaridades e os objetivos dos distintos órgãos da APF, causando a “fragmentação do aparelho do Estado” (PAES DE PAULA, 2005, p. 42).

Além disso, o papel secundário atribuído, no período, às tecnologias da informação e da comunicação – cujas aplicações eram entendidas como meramente auxiliares aos esforços da Administração – pode ser considerado a causa imediata do hiato existente entre as atividades meio e fim dos órgãos governamentais, bem como do desalinhamento entre tais atividades e a TI governamental e, por consequência, da ausência de governança de TI expressiva na APF até o início do segundo mandato do presidente Lula (a partir de 2008), conforme se aponta a seguir.

(23) O Projeto Cidadão guarda semelhança com os objetivos intrínsecos ao Decreto 6.932/2009. Segundo o PDRAE, “esse projeto tem como objetivo aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos, no âmbito de suas atribuições institucionais, atendendo à diretriz do Projeto de Reforma do Estado, de localização das ações nas necessidades do cidadão, atuando nas seguintes áreas: simplificação de obrigações de natureza burocrática instituídas pelo aparelho do Estado, com que se defronta o cidadão do nascimento à sua morte; implementação de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos que demandam uma resposta pró-ativa [sic] da Administração Pública a respeito; implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados; na definição da qualidade do serviço, que deverá constar dos indicadores de desempenho, um elemento fundamental será o tempo de espera do cidadão para ser atendido; as filas são a praga do atendimento público ao cidadão” (BRASIL, 1995, item 8.2.1).

Em síntese, portanto, na reforma administrativa empreendida na era FHC (1995-2002) estão claros os corolários do NPM, na medida em que se indicava como prioritária a adoção de medidas destinadas a alinhar e ajustar o país aos imperativos de uma nova ordem internacional, baseada em uma “nova economia” digital. No entanto, não houve institucionalização substancial do SISP – que poderia ter conduzido o país a esse rumo – porquanto, ao invés de estar voltado para a ação centralizada a partir do Sistema, o Governo Fernando Henrique pautou-se pela descentralização das práticas de gestão de TI a cada órgão da APF.

2. O PERÍODO LULA (2003-2010)

A partir de 2003, Lula deu continuidade a algumas das iniciativas desenvolvidas no período anterior, especialmente no que diz respeito ao campo do e-Gov. Em seu primeiro governo, porém, lançou mão de estratégias de democracia participativa para dar maior legitimidade à ação governamental, especialmente no que diz respeito ao campo do planejamento (ABRUCIO, 2007).

Tal situação representa a resposta brasileira ao insulamento burocrático e à exclusão da opinião pública na formulação de políticas públicas. Trata-se da reorientação do NPM em direção à Administração Pública Societal (SPA).

Como explica Rezende (1987),

forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas, que, num regime democrático, garantem a adequada representação de interesses, do que de reformas de cunho permanentemente administrativo. É preciso aumentar a transparência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório (REZENDE, 1987, p. 247).

No primeiro ano do Governo Lula, houve uma ampliação do Escopo do Programa Governo Eletrônico. Em 2003, o Decreto não numerado de 29 de outubro de 2003 institui comitês técnicos responsáveis, cada um, pela coordenação e articulação do planejamento e da implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência. Cada comitê responde, respectivamente, por: implementação do *software* livre; inclusão digital; integração de sistemas; sistemas legados e serviços on-line; infraestrutura de rede; governo-para-governo (G2G); gestão do conhecimento e informação estratégica.

No ano de 2004, houve, a partir do trabalho inicial de cada um dos comitês, a confecção de um Relatório Consolidado de planejamento para as ações referentes à consolidação do Estado Digital no Brasil que apontaram o e-Gov não mais como prioritariamente voltado a moldar a organização do Estado brasileiro para a melhor inserção do Brasil na Sociedade da Informação, mas sim como elemento de transformação social²⁴. Segundo o documento,

O primeiro papel é o de promotor da cidadania e do desenvolvimento. Isto significa que o governo eletrônico deve orientar-se para as demandas dos cidadãos enquanto indivíduos e também, para promover o acesso e a consolidação dos direitos da cidadania. [...] O segundo papel do governo eletrônico é o de funcionar como instrumento de mudança das organizações públicas, de melhoria do atendimento ao cidadão e de racionalização do uso de recursos públicos. [...] O terceiro papel que o governo eletrônico pode desempenhar é o de promover o processo de disseminação da tecnologia de informação e comunicação para que este contribua para o desenvolvimento do país. [...] O quarto papel do governo eletrônico é a promoção, uso e disseminação de práticas de Gestão do Conhecimento na administração pública. [...] Outro ponto importante a ser lembrado é o deslocamento dos interlocutores. Não é admissível que a construção e implementação da política federal de governo eletrônico tenha como interlocutores quase únicos os próprios agentes do governo federal e os fornecedores. A mudança na interlocução que se encontra em curso busca não só incorporar novos atores à discussão (em especial os setores organizados da sociedade civil, os governos estaduais e municipais e as universidades) como também ampliar a profundidade e publicidade dos debates (BRASIL, 2004, p. 6-7).

O relatório em questão adotou, ainda, as diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do governo eletrônico no país, numa clara superação “da visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de tudo como ‘cliente’ dos serviços públicos, em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal” (BRASIL, 2004, p. 8). Tais diretrizes podem ser sumarizadas como segue:

- promoção da cidadania como prioridade: “Significa que o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos (BRASIL, 2004, p. 8).
- indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico: a política de e-Gov “deve ser vista como estratégia para construção e afirmação de novos direitos e consolidação de outros pela facilitação de acesso a eles. Não se trata, portanto, de contar com iniciativas de inclusão digital

(24) A íntegra do documento pode ser encontrada no seguinte sítio virtual: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/diretrizes-de-governo-eletronico>>. Acesso em: 02 ago. 2010.

somente como recurso para ampliar a base de usuários (e, portanto, justificar os investimentos em governo eletrônico), nem reduzida a elemento de aumento da empregabilidade de indivíduos ou de formação de consumidores para novos tipos ou canais de distribuição de bens e serviços (BRASIL, 2004, p. 12).

- utilização do *software* livre como recurso estratégico: “a opção pelo *software* livre não pode ser entendida somente como motivada por aspectos econômicos, mas pelas possibilidades que abrem no campo da produção e circulação de conhecimento, no acesso a novas tecnologias e no estímulo ao desenvolvimento de *software* em ambientes colaborativos e ao desenvolvimento de *software* nacional. A escolha do *software* livre como opção prioritária onde cabível encontra suporte também na preocupação em garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços públicos sem obrigá-lo a usar plataformas específicas (BRASIL, 2004, p. 15).
- gestão do conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas: compreendida, no âmbito das políticas de governo eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo (BRASIL, 2004, p. 17).
- racionalização dos recursos: “O governo eletrônico não deve significar aumento dos dispêndios do governo federal na prestação de serviços e em tecnologia da informação. Ainda que seus benefícios não possam ficar restritos a este aspecto, é inegável que deve produzir redução de custos unitários e racionalização do uso de recursos” (BRASIL, 2004, p. 19).
- adoção de políticas, normas e padrões comuns: “O sucesso da política de governo eletrônico depende da definição e publicação de políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do Governo Eletrônico que cubram uma série de fatores críticos para o sucesso das iniciativas” (BRASIL, 2004, p. 21).
- integração com outros níveis de governo e com os demais poderes: “a natureza federativa do Estado brasileiro e a divisão dos Poderes não pode significar obstáculo para a integração das ações de governo eletrônico. Cabe ao Governo Federal um papel de destaque nesse processo, garantindo um conjunto de políticas, padrões e iniciativas que garantam a integração das ações dos vários níveis de governo e dos três Poderes” (BRASIL, 2004, p. 23).

A partir de tais premissas, portanto, inverteu-se, ao menos no plano retórico, a lógica da apropriação e do emprego das TIC pela APF observada no período de 1995 a 2002, que passaram a estar voltadas, principalmente, às questões de cidadania.

Embora haja esse avanço constatado em 2003, a literatura mais alinhada aos esforços indicados pelo PDRAE aponta, porém, uma estagnação governamental no período de 2003 a 2007 no que diz respeito à reforma da gestão pública. Pinto e Fernandes (2005, p. 6) contendem que:

ao longo de 2003, houve a tentativa frustrada de formulação de uma política de gestão e de ações direcionadas para os projetos e áreas prioritários de governo, porém inviabilizadas por dificuldades de articulação transversal, de alinhamento estratégico do conjunto do governo e de liderança para a obtenção de apoios.

Abrucio (2007, p. 77), com mais veemência, aponta que

o ponto mais visível da presidência Lula no campo da administração pública tem sido, até agora, sua incapacidade de estabelecer uma agenda em prol da reforma da gestão pública. Definitivamente, este não tem sido um tema-chave do atual governo, um erro grave para quem tem o objetivo declarado de aumentar a efetividade das políticas públicas, notadamente as sociais, sem prejudicar o necessário ajuste fiscal. Não surpreende, portanto, a constante veiculação pela imprensa de exemplos de falhas gerenciais.

O mesmo autor apresenta, ainda, uma agenda de reformas que, a partir de 2003, deveria ser enfrentada por Lula para a modernização do Estado brasileiro (ABRUCIO, 2007, p. 79-85). Compunham tal agenda os seguintes tópicos:

- profissionalização, eficiência, efetividade e *accountability*;
- aperfeiçoamento de mecanismos de controle da corrupção;
- desburocratização;
- reintegração: ações intersetoriais e transversais dentro de cada poder e através deles;
- regulação e fiscalização de serviços terceirizados;
- controle político e social dos agentes governamentais;
- avanço do governo eletrônico como estratégia central;
- necessidade de melhor alinhamento “meio-fim” das ações governamentais;

A própria natureza dos desafios que se impunham ao presidente recém-eleito em 2003 permite dizer que, nesse cenário, o e-Gov teria um papel fundamental para integrar e concatenar os demais pontos da agenda acima.

Já no tocante às atividades da SLTI, no plano fático, a partir de uma simples leitura da tabela constante do Anexo 1, observa-se que houve uma maior adoção de medidas diversas pela SLTI/MP, ora em sua competência vinculada ao CEGE, ora em sua competência vinculada ao SISP, o que demonstra o incremento da institucionalização do Sistema, nos termos definidos acima.

Por exemplo, no que diz respeito à “promoção de integração de sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais”, foi adotada pela SLTI/MP – no ano imediatamente posterior à reorientação apresentada acima – a arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico). A e-PING, decorrente da Portaria Normativa nº 5 de 14 de junho de 2005, consiste num conjunto de padrões, premissas, políticas e especificações técnicas a serem implementadas e progressivamente revisadas e adaptadas para o alcance da plena interoperabilidade dos serviços de governo eletrônico no país. Outro exemplo diz respeito à acessibilidade aos serviços de e-Gov no Brasil. A SLTI adotou, por via da Portaria nº 3 de 7 de maio de 2007, o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG, que consiste num rol de “recomendações a ser considerado para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação”²⁵.

Outros projetos, além dos dois citados, foram desenvolvidos segundo as diretrizes propostas em 2004:

- Projeto Computadores para a Inclusão (2004)²⁶.
- As Diretrizes do Guia Livre de Referência de Migração para o *Software Livre* (2005)²⁷.
- Pregão Eletrônico (Decreto nº 5.450/2005) e criação do Portal Comprasnet²⁸.
- Criação do Portal da Inclusão Digital (2006)²⁹.
- Métricas e Indicadores para a Avaliação de e-Serviços (2007)³⁰.
- Portal do *Software Público* (2007)³¹.

(25) Para acessar a última versão da e-Ping e da e-Mag, visitar o sítio: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

(26) Disponível em: <<http://www.computadoresparainclusao.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

(27) Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/1E15_469GuiaLivre-v1-02.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2010.

(28) Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

(29) Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

(30) Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

(31) Disponível em: <<http://softwarepublico.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

Quando considerados coletivamente, e em conjunto com uma série de outros³², os projetos recém elencados servem para ilustrar a ideia de Governo Digital como elemento de transformação social. Veja-se o exemplo do Portal do *Software Público*: a iniciativa explicita a ação da APF no que diz respeito ao compartilhamento de soluções de TI desenvolvidas pela Administração Pública e por uma rede cooperativa de parceiros que engloba os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, empresas, universidades e a sociedade civil como um todo. No Portal,

são compartilhadas soluções que podem ser úteis aos diferentes órgãos públicos e também à sociedade. O objetivo é reduzir custos, aprimorar os aplicativos disponibilizados e melhorar o atendimento à população, além de criar espaços de colaboração com a sociedade³³.

Além de buscar a adoção de soluções destinadas ao âmbito interno da Administração, portanto, o projeto se volta para a prestação de serviços públicos e, ainda, para a aproximação entre o Estado e os cidadãos para a ação sinérgica em benefício de todos.

Projetos como “Computadores para a Inclusão” e “Portal da Inclusão Digital” se prestam a habilitar e empoderar a população para a Era Digital (seja para alcançar serviços em meio eletrônico, seja para poder participar mais ativamente na formulação, na implementação e no controle de políticas públicas, por exemplo). Como desdobramento disso, pode-se citar a abertura de um espaço próprio para a participação popular intitulado “Consultas Públicas” dentro do portal do Programa Governo Eletrônico. Nele,

o principal objetivo é permitir o acompanhamento das ações do Governo Federal, para todos os interessados nas etapas de concepção da consulta, tornando mais transparente as ações do Governo. Nesse processo os usuários poderão fazer contribuições para a Consulta; acompanhar o andamento; enviar comentários; receber informações por e-mail dos novos comentários postados na consulta; e enviar retorno aos usuários, após a publicação da versão final³⁴.

(32) Pode-se citar, nesse sentido, fora do escopo de coordenação da SLTI/MP, o Plano Nacional de Banda Larga, a cargo do Ministério das Comunicações, como tendo papel fundamental na ampliação das possibilidades de interação governo-sociedade. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/images/pnbl/o-brasil-em-alta-velocidade1.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2010. Ainda, a título ilustrativo, observam-se iniciativas como o Portal e-Democracia do Legislativo Federal, que “é um portal de interação virtual da sociedade. Seu objetivo é promover a discussão e o compartilhamento de conhecimento no processo de elaboração de políticas públicas e projetos de lei de interesse nacional”. Disponível em: <<http://www.edemocracia.camara.gov.br/publico/comoparticipar>>. Acesso em: 21 out. 2010.

(33) Informação disponível no Portal do *Software Público*: <http://www.softwarepublico.gov.br/O_que_e_o_SPB>. Acesso em: 20 out. 2010.

(34) Informação disponível em: <<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/index.do>>. Acesso em: 20 out. 2010.

Uma ressalva deve ser feita: a existência de sobreposição de funções institucionais da SLTI no âmbito do CEGE e do SISP dificulta a classificação precisa das ações estudadas em termos de avanço do governo eletrônico e em termos de administração dos recursos de informação e de informática da APF. Apesar de os dois temas demandarem ações coordenadas, o tratamento indistinto dado aos dois temas se configura como um dos desafios institucionais mais evidentes observados ao longo da pesquisa que originou esta obra³⁵.

Vejam-se os casos da e-PING e dos padrões e-MAG. Apesar de terem vinculação direta com a temática do governo eletrônico e contarem com órgãos que atuam em tal seara, os padrões foram adotados pela SLTI, no escopo de suas atividades como órgão central do SISP, sem qualquer referência explícita ao programa “Governo Eletrônico” propriamente dito. Antes de significar a ação do órgão em sua competência verdadeiramente vinculada aos objetivos e finalidades do SISP, tal situação pode ser interpretada como falta de clareza a respeito do escopo do Governo Eletrônico e da administração dos recursos de informação e de informática do Governo Federal. Isso serve, ainda, para demonstrar que, de 2003 a 2007, os esforços do Governo Federal e da própria SLTI continuaram vinculados ao avanço do e-Gov no país, em detrimento dos verdadeiros propósitos de coordenação e planejamento da governança e da gestão de TI.

Convém ressaltar que, paralelamente ao processo de emprego multifuncional de tecnologias da informação e da comunicação pela APF, ocorreu, no Brasil, um processo semelhante de incorporação das TIC às atividades-meio e finalísticas da burocracia estatal tanto em termos verticais (estados e municípios) quanto horizontais (nos poderes constituídos de cada um dos níveis verticais)³⁶. Exemplo oportuno desta tendência – por ter impacto direto na inflexão observada na atuação do SISP a partir do segundo mandato do presidente Lula – é o da trajetória da incorporação das TIs às atividades do Tribunal de Contas da União (TCU), que, depois de alcançar o *status* de “ferramenta indispensável para a execução das suas atividades administrativas internas, seja como instrumento de aprimoramento da sua missão institucional de controle externo, seja, ainda, como relevante objeto das suas próprias fiscalizações”, revelou ao órgão de controle o papel da relevância das “técnicas adequadas às enormes demandas de gerenciamento relacionado ao uso dessa tecnologia” (CAVALCANTI, 2007, p. 7).

(35) A sobreposição entre SISP e CEGE ocorre também em paralelo no âmbito da própria SLTI, onde três departamentos distintos lidam com os distintos temas tratados por este relatório: o Departamento de Governo Eletrônico, o Departamento de Integração de Sistemas de Informação e o Departamento de Serviços de Rede. Ou seja: a mesma divisão de responsabilidades entre departamentos da SLTI em relação ao e-Gov existe em relação ao SISP.

(36) Para uma breve evolução da informatização do setor público no Brasil, ver a Seção 2 de: CEPIK; EKLUND; EISENBERG. *Desenhos Institucionais em Informática Pública: estudo comparativo em quatro cidades brasileiras*. **Informática Pública**, ano 3, n. 2, p. 47-72 dezembro de 2001.

De 1994 a 2006, o Tribunal realizou a coordenação/participação em uma série de auditorias realizadas em diferentes sistemas de informação do governo federal. Em apresentação realizada no Seminário “Tecnologia da Informação: Controle Externo em Ação”³⁷, que ocorreu entre os dias 20 e 21 de novembro de 2008, sintetizou-se o trabalho do TCU para o período de 1994 a 2006³⁸: 29 fiscalizações com foco em auditoria de sistemas e dados; adoção de procedimentos de auditoria de sistemas e manual de auditoria de sistemas; e orientação aos gestores sobre temas distintos (CASTELLO BRANCO, 2008). A partir de 2002, mais especificamente, verifica-se uma intensificação das auditorias realizadas pelo TCU no que diz respeito à contratação de serviços de TI, em decorrência do crescente emprego destas tecnologias pelos órgãos governamentais a partir da virada do século³⁹.

Como indicou o Ministro do TCU Augusto Sherman Cavalcanti, na abertura do “Fórum 30 Anos TI no TCU” ocorrido em Brasília em 04 e 05 de dezembro de 2007,

a experiência interna assim obtida capacita e legitima o Tribunal para que, em suas fiscalizações, possa avaliar de forma mais segura a gestão dessa tecnologia no âmbito da Administração Pública Federal. Do mesmo modo que o Tribunal, os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal não podem prescindir de boa gestão de recursos de TI, ou da Governança de TI, em razão tanto da função estratégica do emprego dessa tecnologia no âmbito dessas organizações, quanto do alto grau de dependência dos seus processos de trabalho em relação a ela (CAVALCANTI, 2007, p. 8)⁴⁰.

Essa percepção desenvolvida no interior do Tribunal a respeito da necessidade de se controlar a adequação dos crescentes investimentos em TI pela APF, a partir do início dos anos 2000, levou à criação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI/TCU), no âmbito do TCU. A SEFTI/TCU tem a função específica de “fiscalizar a gestão e o uso de recursos de tecnologia da infor-

(37) Para estimar em termos numéricos tal incremento, o TCU determinou a realização de uma fiscalização própria para a mensuração dos gastos em TI no governo federal. Na Fiscalização 257/2007 (“Orçamento e referência de preços em TI”), a partir de informações consultadas junto ao SIAFI e ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, a SEFTI/TCU constatou que houve, de 2002 a 2006, um crescimento de 4,2 a 6,5 bilhões de reais com gastos em TI.

(38) 1994: executada a primeira auditoria de TI nos sistemas de arrecadação da Secretaria da Receita Federal.

(39) Há, no sítio virtual da Secretaria, apenas um link para o informativo digital a respeito da ação. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=832:1:1177209236394852>>. Acesso em: 11 ago. 2010.

(40) A programação completa do seminário, com a lista de conferencistas, pode ser encontrada em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/781811.PDF>>. O discurso completo proferido pelo Ministro pode ser encontrado em: <<http://www.efsurg.org/portal/pls/portal/docs/783742.PDF>>. Acessos em: 11 ago. 2010.

mação pela Administração Pública Federal” (TCU, 2006). Conforme apresentado no sítio virtual da Secretaria, seu negócio, sua missão e sua visão são respectivamente: (1) o Controle Externo da Governança de tecnologia da informação na administração pública federal; (2) assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da administração pública federal em benefício da sociedade; e (3) ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação.

Segundo o Sr. Cláudio Souza Castello Branco, responsável pela Secretaria, em seminário no ano de 2008 pelo TCU intitulado “Tecnologia da Informação: Controle Externo em Ação”, o órgão de controle passou a ter uma unidade especializada especificamente voltada para as seguintes áreas conexas à TI governamental: governança, segurança, sistemas, dados, infraestrutura, contratações, programas e políticas públicas⁴¹. Com isso, portanto, a SEFTI/TCU passou a ter uma atuação decisiva na avaliação da adequação/inadequação tanto da ação da SLTI como órgão central do SISP quanto das ações dos demais órgãos da APF no cumprimento e na observação das prescrições feitas no âmbito do Sistema.

Em levantamento pioneiro realizado em 2007 (Acórdão 1603/2008-Plenário)⁴², a SEFTI procurou “coletar informações acerca dos processos de aquisição de bens e serviços de TI, de segurança da informação, de gestão de recursos humanos de TI, e das principais bases de dados e sistemas da Administração Pública Federal”. Os achados foram submetidos à apreciação do Tribunal, que identificou o seguinte cenário na APF:

- ausência de planejamento estratégico institucional;
- quantidade reduzida e deficiência de qualificação de servidores na área de TI;
- ausência de carreira específica para a área;
- ausência de política de segurança da informação, entre outras.

Quase que em paralelo à avaliação da situação da Governança de TI na APF, a SEFTI/TCU realizou um levantamento designado especificamente para a avaliação da “Governança e Terceirização de TI” (sintetizado no Acórdão 2471/2008-Plenário), em que foram objeto de análise 12 entidades, selecionadas a partir de crité-

(41) A compilação das apresentações de slides feitas pelos conferencistas pode ser acessada através da URL: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/eventos/documentos_eventos?evento=171>. Acesso em: 11 ago. 2010.

(42) O levantamento foi autorizado pelo Acórdão do TCU de número 435/2007 – Plenário, e, como estratégia de investigação, foi formulado um questionário, que foi respondido por 255 órgãos públicos distintos, cujas respostas consolidaram os achados apresentados pelo acórdão 1603/2008-Plenário.

rios de conveniência⁴³. Na avaliação,

foi analisada a adequação da estrutura das unidades e seus processos de aquisição e gestão de serviços terceirizados, visando obter uma visão sistematizada dos problemas, explicitar a necessidade de os entes públicos criarem processos voltados para a contratação de bens e serviços de TI, identificar riscos e implementar controles, além de sinalizar a possibilidade de esses entes adotarem medidas estruturantes com o fito de reduzir de forma significativa, ou até mesmo eliminar, os problemas detectados (TCU, 2008b).

Como resultado da investigação, no que diz respeito à Governança de TI no Brasil, observou-se que, até o ano de 2007:

- a cultura de planejamento de longo prazo é quase inexistente;
- ainda que haja comitês de TI instituídos em alguns entes, normalmente esses comitês não são atuantes;
- em geral, os setores de TI estão posicionados de forma inadequada na estrutura organizacional;
- nos setores de TI, em geral, não há estrutura definida, há algum papel sensível sem responsabilidade definida ou sem responsável, ou o papel sensível está ocupado por alguém que não é servidor ou empregado público;
- em alguns entes, o quadro de pessoal de TI não é suficiente para desempenhar as atribuições da área ou atender às necessidades das demais unidades integrantes desses entes. Há situações em que as atividades ligadas à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não são executadas com eficiência e eficácia, e as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não estão atribuídas a servidores do ente jurisdicionado;
- não há carreiras específicas para pessoal de TI na Administração Pública Federal Direta, o que contribui de forma significativa para a evasão do pessoal mais qualificado;
- normalmente, não há políticas para garantir a segurança da informação, ou estas políticas não são efetivas;

(43) Foram avaliados: Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Banco do Estado de Santa Catarina - BESC, Banco do Estado do Piauí - BEP, Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região e Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

- praticamente, não há cultura de gestão de riscos e, por consequência, não há Planos de Continuidade do Negócio. Da mesma forma, não há cultura de implantação de controles e de monitoramento dos processos de contratação e gestão de serviços de TI;
- foram detectadas divergências entre o planejamento e o acompanhamento orçamentário em mais de 50% dos entes auditados;
- praticamente, não há consciência da importância da gestão de mudanças e da gestão por projetos. Tampouco há Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas que contribua para a gestão da qualidade dos sistemas desenvolvidos ou contratados.

A partir desses dois trabalhos iniciais, em uma série de outras ações voltadas, sobretudo, para a temática da contratação de TI no âmbito de órgãos específicos, a SEFTI/TCU passou a ter um papel indutor e reforçador da governança de TI na APF brasileira⁴⁴. Como sublinhou o Ministro do TCU, Ubiratan Aguiar, ao realizar o encerramento do Seminário “Tecnologia da Informação: Controle Externo em Ação” em 2008,

com a instituição da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) o Tribunal passou a ser, talvez, o maior indutor de processos de aperfeiçoamento da governança de TI na Administração Pública Federal, consequência direta da implementação de orientações oriundas de mais de uma dezena de fiscalizações realizadas diretamente por essa unidade, além de outras dez em colaboração com as demais unidades técnicas do TCU (AGUIAR, 2008)⁴⁵.

A criação da SEFTI/TCU (em decorrência da maior preocupação dos órgãos de controle a respeito dos investimentos feitos na aplicação de TIC às atividades governamentais) teve, portanto, um papel muito importante no processo de consolidação do SISP. Observa-se, por exemplo, como as ações e medidas adotadas e promovidas pelo órgão central do Sistema a partir de 2008 corresponderam às temáticas apontadas como deficientes pelo órgão de controle.

Porém, há de se observar que, antes mesmo das recomendações feitas pelo TCU no Acórdão 2471/2008-Plenário, o SISP passou a contar com duas novas instruções normativas especificamente destinadas a “disciplinar a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISP” (Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008) e es-

(44) Para uma lista das fiscalizações, dos processos julgados e processos, por ora, instruídos no âmbito da Secretaria, ver o sítio virtual da SEFTI/TCU: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao>. Acesso em: 11 ago. 2010.

(45) No mesmo evento, o responsável pela Secretaria apresentou como um dos trabalhos mais relevantes da SEFTI/TCU a “indução da Instrução Normativa nº 4/2008” adotada pela SLTI/MP no âmbito do SISP.

pecificar “o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional” (Instrução Normativa nº 4, de 19 de maio de 2008). Tais normativas podem ser lidas como um conjunto⁴⁶ de determinações substitutivas da Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997. A última visava “disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG”. Ela foi expedida pelo MARE, seguindo a lógica do NPM embutida no Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, e não fazia qualquer referência expressa às aquisições de TI.

A existência de tal lacuna havia sido sentida pelo próprio TCU, que, por força do Acórdão 786/2006, recomendou à SLTI a elaboração, em 120 dias, de “um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal e [que] promova a implementação dele nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação mediante orientação normativa” (Item 9.4). O prazo concedido foi renovado pelos acórdãos de monitoramento 1.480/2007-Plenário e 1.999/2007-Plenário do TCU⁴⁷.

Após passar por uma consulta pública em abril de 2008 para a elaboração de sua minuta⁴⁸, a IN 04/2008 foi publicada em maio de 2008 e passou a vigor a partir de 2 de janeiro de 2009⁴⁹.

(46) A IN2/2008, por ser mais ampla, aplica-se subsidiariamente ao que não for especificamente tratado pela IN4/2008.

(47) Um exemplo dos efeitos da ausência de regulação específica das aquisições de TI pela APF pode ser encontrado no corpo do acórdão do TCU 1588/2003-Plenário. Em seu item 9.7, a decisão determinou “à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex que, com auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec, realize estudo sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços técnicos de informática, levando em consideração os fatores mencionados nos itens 33 a 38 do Voto, bem como os critérios de delimitação e parcelamento do objeto licitado, a forma de execução desses serviços, se contínua ou não, e o regime de contratação dos empregados das empresas prestadoras de serviço (celetistas, cooperados etc.), entre outros aspectos, a fim de propiciar elementos para manifestação do Tribunal sobre o assunto”.

(48) A realização de consultas públicas nas ações da SLTI reflete a preocupação do governo federal em ampliar a participação popular nas deliberações governamentais, em consistência com os princípios da chamada Administração Pública Societal.

(49) As conclusões do Acórdão 2471/2008-Plenário se basearam em “*análise superficial da nova IN nº 4*”, conforme expressamente consignou a alínea “e” do item “*Atuação do TCU e medidas estruturantes*”. No item “23” do voto do Relator Benjamin Zymler, pondera-se que “as Instruções Normativas nº 2/2008 e nº 4/2008, ambas editadas em observância a recomendações exaradas pelo TCU, devem produzir efeitos positivos a curto e médio prazos, o que consagra o êxito da estratégia de recomendar a edição de normas específicas pelos órgãos competentes do Poder Executivo”. Ao responder às considerações do TCU, o MP, através da nota técnica de nº 12, de 29 de janeiro de 2009, reiterou a adoção prévia da IN 04/2008, bem como seu curto tempo de vigência desde sua entrada em vigor, e expressou o seu entendimento no sentido de que “no momento atual, não é oportuna a publicação de outro documento normativo, ou revisão do normativo vigente. Em momento futuro do

Em linhas gerais, o modelo de processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação presente na IN 04 se fundamenta sobre as seguintes premissas⁵⁰:

- necessidade de quadro de pessoal permanente e capacitado para a gestão dos recursos de TI;
- observância de planejamento para a contratação;
- determinação de parcelamento dos serviços a serem contratados (ou seja, necessidade de realização de licitação independente, e listagem de requisitos de habilitação e de critérios de avaliação de propostas técnicas para cada serviço a ser contratado);
- vinculação da remuneração dos serviços aos resultados verificáveis, e não por horas de prestação;
- necessidade de monitoramento da qualidade dos serviços contratados;
- estabelecimento de mecanismos de controle efetivo da execução dos serviços.

Sendo assim, a partir da adoção da IN 04/2008, os órgãos do SISP que desejarem contratar serviços de TI devem antes proceder à consecução de seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) (art. 3º), que consiste em um “instrumento de diagnóstico, planejamento de gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa a atender às necessidades de informação de um órgão ou entidade para um determinado período” (art. 2º, inciso X). O PDTI de cada órgão do Sistema deverá ser subsidiado por uma Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública (EGTI) (art. 4º).

Assim, podem-se resumir os instrumentos e responsabilidades por sua elaboração como segue:

- Planejamento estratégico: a cargo do SISP, por ação sinérgica do órgão central e dos órgãos setoriais e seccionais.
- Planejamento diretor: a cargo de cada entidade da APF, como forma de aliar os recursos de TI disponíveis às necessidades decorrentes das atividades desempenhadas.
- Planejamento da contratação por cada órgão: processo específico a ser realizado para cada contratação no intuito de determinar quais serviços, produtos e outros elementos devem integrar determinada solução

processo de acompanhamento da implantação de novo modelo de contratação de serviços de TI será reavaliada a oportunidade de incorporar os pontos da proposta que ainda não se encontram explícitos na norma vigente”.

(50) Essas premissas refletem considerações exaradas pelo TCU nos acórdão 786/2006 e reiteradas pelo acórdão 1603/2008, ambos proferidos em plenário.

de TI, para que sejam alcançados os objetivos predefinidos. O planejamento da contratação tem suas fases e procedimentos elencados no Capítulo II da IN 04/2008⁵¹. Deve estar em plena consonância com o planejamento estratégico e o planejamento diretor.

A norma, porém, determinou a ação ulterior do SISP e de suas respectivas entidades da na confecção dos planejamentos estratégico e o diretor de TI⁵².

Com efeito, no segundo semestre de 2008, depois de realizar um processo composto por três etapas⁵³, o órgão central do SISP instituiu a “Estratégia Geral de Tecnologia da Informação” da Administração Pública Federal, com o

objetivo de estabelecer as bases para a transição entre a situação atual de gestão dos ambientes de informática do Executivo Federal – heterogênea e em geral vulnerável, conforme apontado no Acórdão 1603/2008 TCU Plenário – e o pleno cumprimento da Instrução Normativa SLTI 04/2008 (Portaria nº 11, de 30 de dezembro de 2008).

(51) Em 12 de maio de 2010, o Presidente da República adotou o Decreto nº 7.174, através do qual “regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União”. Note-se que a IN4/2008 tem âmbito de aplicação mais restrito (“dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”) do que o Decreto. Porém, o art. 11 do Decreto nº 7.174/2010 prevê que os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e o da Ciência e Tecnologia poderão expedir instruções complementares para a execução deste Decreto. Como se viu acima, tanto o MP quanto o MCT têm competência para a adoção de normas e diretrizes relativas à aplicação de TI pelo governo federal. Não é possível vislumbrar, por ora, os tipos de ações sobrepostas e medidas duplicadas que podem surgir a partir da duplicação das entidades responsáveis pela regulamentação do Decreto. Pode-se apenas ressaltar que a IN4/2008 pode já, de imediato, ser considerada uma norma complementar ao Decreto. E que há, além disso, no âmbito do SISP, a circulação de uma versão *draft* de uma IN formulada pela SLTI/MP com base nos avanços e desafios auferidos pela introdução da norma de 2008, que deverá substituir a IN4/2008, a ser adotada ainda no ano de 2010.

(52) O parágrafo único do artigo 4º da IN4/2008 estabeleceu os elementos obrigatórios para integrar a EGTI: I - proposta, elaborada em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, que contemple as demandas de recursos humanos das Áreas de Tecnologia da Informação necessárias para elaboração e gestão de seus PDTI; II - plano de ação, elaborado em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, para viabilizar a capacitação dos servidores das Áreas de Tecnologia da Informação; III - modelo para elaboração dos PDTI que contemple, pelo menos, as seguintes áreas: necessidades de informação alinhada à estratégia do órgão ou entidade, plano de investimentos, contratações de serviços, aquisição de equipamentos, quantitativo e capacitação de pessoal, gestão de risco; e IV - orientação para a formação de Comitês de Tecnologia da Informação que envolvam as diversas áreas dos órgãos e entidades, que se responsabilizem por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos do órgão ou entidade e apoiar a priorização de projetos a serem atendidos.

(53) Etapa 1: elaboração de uma versão preliminar por equipe designada pelo órgão central do SISP. Etapa 2: rodadas de contribuições de gestores de TI e outros profissionais dos órgãos integrantes do Sistema. Etapa 3: confecção da versão final, adotada oficialmente em 30 de dezembro de 2008.

Além de elencar os princípios norteadores que deveriam orientar a governança de TI na APF, a EGTI 2008/2009 adotou um modelo “marco zero” de governança e articulou os eixos de sustentação de tal modelo, a partir das seguintes metas (explicitamente referindo-se às recomendações do Acórdão 1603/2008-Plenário do TCU) a serem atingidas no ano de 2009:

- Aperfeiçoamento da gestão de TI e alinhamento com o planejamento institucional do órgão.
- Aprimoramento quali-quantitativo dos Recursos Humanos.
- Melhoria do Processo de Contratação de TI.
- Construção e Adoção de Padrões e Modelos de Apoio à Gestão e à Tecnologia.
- Segurança da Informação.

O documento instituiu também a realização de um autodiagnóstico para os órgãos do SISP do SISP. A realização do autodiagnóstico teve

o objetivo de contextualizar preliminarmente a situação atual e as metas de melhoria de cada um dos órgãos integrantes do SISP em relação à Governança de Tecnologia da Informação, de forma a contribuir para a transição do modelo de funcionamento das áreas de informática nos órgãos entre a situação atual e o pleno atendimento da Instrução Normativa 04/2008 SLTI/MP (Anexo, Portaria nº 11/2008).

Com autodiagnóstico, buscou-se “alimentar uma base de conhecimento sobre o marco zero de Governança” (Anexo, Portaria nº 11/2008), através de um questionário estruturado, contemplando as características da governança e da gestão de TI, da infraestrutura de TI e dos sistemas de informação em uso, bem como das características dos recursos humanos disponíveis em cada órgão integrante do Sistema⁵⁴.

Além de preencher o questionário, a EGTI 2008/2009 determinou aos órgãos do SISP que confeccionassem, para o ano de 2009, um plano de metas individual, onde deveriam ser elencados os objetivos a serem perseguidos e as medidas correspondentes a serem adotadas para o completo atendimento das determinações da IN 04/2008 e do Acórdão 1603/2008-Plenário do TCU. Como proposta ideal de metas a serem incorporadas no plano, tem-se:

- Elaboração (em caso de não existência) do PDTI.
- Instituição de Comitê de TI do órgão setorial ou seccional.
- Padronização do ambiente de TI no que diz respeito a: modelo de de-

(54) O formulário pode ser encontrado em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/estrategia-geral-de-ti>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

envolvimento de sistemas; serviços de *software*; modelos de inventários; adoção de padrões de governo como e-PING e e-MAG; catálogo padrão de dados; modelos de planejamento de aquisição de bens e serviços e de gestão de contratos; e integração de redes governamentais com o uso de uma infraestrutura padrão de rede (INFOVIA).

- Mapeamento de sistemas que possam ser disponibilizados (universalizados) no Portal do *Software* Público.
- Elaboração de política de segurança da informação e de gestão de riscos.
- Elaboração do planejamento orçamentário das ações e investimentos da área de TI.
- Melhoria do processo de planejamento e gestão de contratos.
- Realização e participação em treinamentos específicos para gestão de TI e planejamento e gestão da contratação de bens e serviços.
- Auxílio ao órgão setorial ou seccional na aplicação da IN 04/2008.

O atendimento das determinações da EGTI teve de ser realizado no que a Portaria nº 8 de agosto de 2009 caracterizou como o “período de transição” (de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2009) entre a situação do funcionamento das áreas de informática nos órgãos da APF então vigente e o alcance pleno da situação delineada pela Instrução Normativa 04/2008 SLTI/MP e pelo Acórdão 1603/2008-Plenário do TCU. Durante tal período, por força da Portaria, a contratação de serviços de TI por órgãos do SISP que ainda não possuísem um PDTI só poderia ser realizada caso estivesse em andamento o processo de confecção do plano através de, pelo menos, a adoção de uma “portaria ou instrumento similar constituindo comissão formal para a elaboração do PDTI publicada e com prazo final de publicação do PDTI pelo órgão ou entidade até o final do período de transição” (art. 2º). Além disso, a contratação também foi condicionada para os órgãos e entidades que não possuísem um Comitê de TI: a esses foi exigido a implementação do Comitê e início de suas atividades ainda em 2009 (art. 3º)⁵⁵. Finalmente, a normativa estabeleceu o prazo final de 10 de setembro de 2009 para a publicação do plano de metas e ações (art. 5º).

Somada às provisões da Portaria nº 11 de 2008 e da Portaria nº 8 de 2009 (que tornaram mandatórias a confecção de PDTI e a constituição de Comitê de TI nos órgãos do SISP), a adoção de duas novas Portarias, em atendimento à Estratégia Geral, teve um significado expressivo para o processo de institucionalização do SISP.

(55) Comitês de TI, nos termos da EGTI 2008/2009, são “comitês institucionais de informação e/ou informática nos diversos órgãos da Administração Pública Federal que orquestram as ações de tecnologia e de áreas correlatas, de forma que a governança de TI seja mais eficiente e estruturada”.

As Portarias de números 63 (27 de março de 2009) e 89 (23 de abril de 2009) visaram suprir a carência de pessoal técnico especializado em TI nos quadros da APF⁵⁶. A primeira autorizou “a realização de concurso público para o provimento de duzentos e trinta cargos de nível superior de Analista em Tecnologia da Informação, do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, do Quadro de Pessoal do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão”. A segunda, por sua vez, instituiu a “Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – GSISP”. A gratificação será agregada à remuneração de servidores de carreira (num total de 450 servidores de nível superior e 300 de nível intermediário) que estejam exercendo suas atividades no Órgão Central e nos Órgãos Setoriais, Seccionais e correlatos, e pode alcançar os valores de R\$ 3.200,00 e R\$ 1.960,00, respectivamente⁵⁷.

Com tais medidas, o SISP procura consolidar um quadro permanente de servidores que possam contribuir, direta e indiretamente, tanto para a gestão de TI quanto para o processo de tomada de decisões a respeito da governança de TI em cada órgão, de maneira integrada às estratégias adotadas para o sistema como um todo⁵⁸.

O ano de 2009 contou, ainda, com a reativação da Comissão de Coordenação do SISP. A Comissão, criada formalmente pela Portaria SAF 1807 de 27 de maio de 1994, reuniu-se algumas vezes até 1995, mas hibernou desde então, tendo sido (re)instituída pela Portaria da SLTI/MP n° 13, de 24 de novembro de 2009. Desde então, a Comissão já se reuniu em 16/12/2009 (primeira reunião para a constituição da CC); em 01/02/2010 (reunião extraordinária para a aprovação da EGTI/2010); em 22/02/2010 (autorização para a criação dos núcleos de governança, de contratações e de padronização tecnológica, bem como do grupo de trabalho para a preparação do evento de 20 anos do SISP e do grupo técnico responsável pela revisão da IN 04); em 30/06/2010 (questões múltiplas)⁵⁹; e tem previsão de

(56) Tais ações derivam da criação do cargo de Analista em Tecnologia da Informação e da instituição da Gratificação através da Medida Provisória n° 441 de 29 de agosto de 2008, convertida na lei Lei n° 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

(57) A soma da GSISP com a remuneração do servidor não pode superar, por força do anexo CLIX da Lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2010, os limites máximos de R\$ 8.850,00 (cargos de nível superior) e de R\$ 5.628,00 (cargos de nível intermediário).

(58) Além da instituição da gratificação para servidores dedicados ao SISP e da criação do cargo de Analista em TI, o SISP, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, instituiu quatro cursos focados em Gestão de TI para auxiliar os servidores de órgãos do Sistema a incorporarem a suas rotinas de trabalho as determinações da IN 04/2008. Informações a respeito do “Programa de Desenvolvimento de Gestores de TI” estão disponíveis em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1075&Itemid=158>. Acesso em: 14 ago. 2010.

(59) Segundo a ata dessa reunião, a pauta de deliberações englobou os seguintes tópicos: Relatos sobre a atuação e trabalhos nos Núcleos de Boas Práticas do SISP: NgovTI – Núcleo de Governança de TI; NpadTI – Núcleo de Padronização de TI; e NCTI – Núcleo de Con-

uma quinta reunião para o dia 30 de agosto de 2010 (discussão do plano de trabalho para o segundo semestre de 2010). Estão previstas, ainda, reuniões para os dias 25 de outubro e 13 de dezembro de 2010⁶⁰.

Por uma iniciativa da Presidência da República, não apenas vinculada aos objetivos de controle dos recursos de informática e de informação no âmbito do SISP, mas voltada ao alinhamento entre atividades meio e atividades fim, à desburocratização do atendimento ao cidadão brasileiro e à reintegração das atividades do Poder Executivo Federal como um todo, o Brasil passou a contar recentemente com o Decreto nº 6.932/2009. Esta norma foi adotada na esteira do “Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização”, instituído pelo Decreto nº 5.378/2005⁶¹. O Decreto de 2009 tem como objetivo a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, determina a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil e institui a **“Carta de Serviços ao Cidadão”**. Com isso, pretende-se levar aos cidadãos informações referentes aos serviços prestados pelo órgão ou entidade, às formas de acesso a estes serviços e aos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Ademais, com o Decreto de 2009, foi estabelecida uma série de diretrizes no que toca às relações entre a Administração e os administrados (artigo 1º): ficou consignado que, a partir da vigência do instrumento em questão (salvo nos casos de comprovação de antecedentes criminais, informações de pessoas jurídicas e outras situações restritas por leis), os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal

tratações de TI. Apresentação do projeto de implementação: C3S – Central de Suporte ao SISP. Nomeação de novos ATI. Avaliação da G-SISP: apresentação do Plano de Trabalho e fechamento dos formulários. Evento do SISP: Informações sobre a Organização do Evento (Programa e Necessidades dos Órgãos). Oficinas Preparatórias para os Órgãos participantes; estabelecimento de Parcerias com os Órgãos. Oficina preparatória do evento e trabalho dos consultores sobre a situação atual da governança de TI do SISP: Análise dos principais “achados” do AD (autodiagnóstico) e PM (Plano de Metas); Proposta de trabalho dos grupos de consultores em Governança de TI.

(60) No Portal CATIR, a Comunidade Virtual do SISP, há uma seção inteiramente dedicada às atividades da Comissão, onde podem ser acessados documentos variados, como pautas, atas das reuniões, planos de atividades, relatórios, entre outros. Disponível em: <<http://catir.softwarepublico.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

(61) O Programa “deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética” (art. 2º). Para o GESPÚBLICA, foi instituído, no âmbito do Ministério do Planejamento, um Comitê Gestor do Programa que tem como Secretaria Executiva a Secretaria de Gestão do mesmo Ministério.

que necessitem de documentos comprobatórios de regularidade de situação do cidadão, atestados, certidões ou outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da Administração Pública Federal deverão obtê-los diretamente do respectivo órgão ou entidade (artigo 2º). Ficou proibido, além disso, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal exigir do cidadão a apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por outro órgão ou entidade do próprio Poder Executivo Federal (artigo 3º). E o mais significativo: todos os órgãos e entidades gestoras de base de dados oficial devem colocar à disposição dos órgãos e entidades públicos interessados as orientações para acesso às informações constantes das bases de dados sob sua responsabilidade, dentro de 180 dias, a contar da publicação do Decreto (artigo 4º). Finalmente, também foram adotadas algumas medidas com o objetivo de diminuir o tempo despendido pelo cidadão para a realização de seus trâmites e transações com a Administração Pública Federal. Segundo o Decreto de 2009, portanto, as bases de dados oficiais da Administração Pública Federal devem estar disponíveis para outros órgãos e entidades públicos interessados.

Para operacionalizar essa determinação da Presidência da República, no segundo semestre de 2009, a SLTI/MP estabeleceu parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e orientou um estudo abrangente a respeito dos requisitos técnicos, institucionais e legais para a construção de uma plataforma de interoperabilidade que englobasse, em um primeiro momento, serviços eletrônicos de órgãos do Executivo Federal e que pudesse, em um segundo momento, vir a incorporar os serviços de outros poderes do âmbito federal, bem como de Estados, Municípios e Distrito Federal. O estudo resultou em um plano de ação de curto, médio e longo prazo, que atualmente se encontra em fase de implementação no âmbito do SISP, através da confecção de uma Portaria Normativa que dá aprofundamento ao processo de consolidação da e-PING (BARROS; CANABARRO; CEPIK, 2010)⁶².

Assim, como resultado dos desenvolvimentos apresentados acima, o documento de referência da EGTI para o ano de 2010 revela que, sob a liderança do órgão central do Sistema, 80,7% das metas previstas pela EGTI 2008/2009 foram postas em marcha, com 61,3% delas tendo sido efetivamente realizadas. Os órgãos setoriais, porém, tiveram desempenho mais modesto: de seis itens avaliados, quatro tiveram retrospecto positivo e dois tiveram retrospecto negativo⁶³. Tal desempenho,

(62) Versão resumida do Plano de Ação foi publicada por seus autores em capítulo do livro "Panorama da Interoperabilidade no Brasil", sob organização do Ministério do Planejamento. Ver: Barros, Canabarro e Cepik (2010).

(63) Existência (62%) ou não (38%) de um Comitê de TI ou alguma instância de articulação entre a(s) área(s) de TI e as áreas finalísticas; existência (62%) ou não (38%) de planejamento de TI; gestão centralizada e coordenada (58%) ou não (42%) do orçamento de TI do órgão; adoção (73%) ou não (27%) de Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas formal; existência (23%) ou não (77%) de um processo formal de aquisição de bens e serviços para a área de TI; utilização (15%; 15% parcial) ou não (70%) de processo formal de gestão de contratos de TI pelo órgão.

entretanto, superou as metas previstas para 2009 em quase todos os critérios.

O panorama verificado pelo SISP no ano de 2009, somado à análise aqui realizada, permite afirmar que o SISP deverá ganhar mais robustez e maior estabilidade no que diz respeito à composição dos órgãos do Sistema, às práticas de governança e gestão de TI e ao quadro de pessoal dedicado às atividades relacionadas à aplicação de TI às atividades da APF – especialmente com a efetivação plena das medidas decorrentes da EGTI. O panorama indica a necessidade de transformação, dentro de um período de transição, dos processos de trabalho das áreas de TI, no sentido de alcançar a realização de um modelo consolidado de governança e gestão de TI.

Depois de iniciada a transição, que levou a um aumento sensível da governança de TI no âmbito do SISP, o ano de 2010 pode ser considerado um ano-chave para a governança de TI do Executivo Federal, na medida em que se procedeu à qualificação dos recursos humanos e à realização dos planejamentos dos órgãos da APF, para a melhor adequação das aplicações de TI às necessidades de cada um.

Neste contexto, através da Resolução nº 1 de 18 de fevereiro de 2010, a SLTI/MP adotou a **Estratégia Geral de TI** para 2010, que

[...] resultou da revisão da EGTI 2009, reajusta os objetivos institucionais e as metas estabelecidas em 2009, resultando em um novo referencial da Visão Atual do Modelo de Governança do SISP – ‘agregação de valor’ – que exige agora um novo conjunto de compromissos por parte dos órgãos integrantes do sistema (BRASIL, 2010).

Reiterando os princípios adotados pela EGTI 2008/2009, a EGTI 2010 indicou uma série de princípios norteadores para a Governança de TI da APF, desdobráveis em direcionadores estratégicos, estes, por sua vez, classificados em quatro eixos distintos: Fortalecimento da TI, Alinhamento, Desenvolvimento de Capacidades, e Integração. Como princípios da EGTI 2010, tem-se:

A finalidade da aplicação dos recursos de TI é o cumprimento da missão institucional do Governo Brasileiro, devendo para tanto ser planejada em consonância com metas institucionais. O exercício de atividades de TI no âmbito do SISP deve contemplar basicamente a gestão, sendo recomendável que atividades de execução se façam na forma de contratação de serviços, preservados os casos em que condições especiais exijam execução por servidores públicos e os órgãos que possuam carreira com quadros específicos para área de TI. Das formulações relacionadas a Governo Eletrônico entendemos que devem ser herdadas diretivas para o uso de TI voltado à promoção da cidadania e ao desenvolvimento social, tecnológico e econômico da sociedade brasileira. Condições que podem ser ilustradas pela busca de modelos de aplicação de TI alinhados a simplificação de processos – redução de esforços dos cidadãos e empresas para interagir com o Estado – e ainda pela incorporação qualificada de inovações tecnológicas que confluem para o fortalecimento da renda. O planejamento de ações de TI deve atender

às diretrizes do Comitê Executivo de Governo Eletrônico – CEGE [...] O modelo de Governança de TI do SISP deve permitir a representação da heterogeneidade e vulnerabilidade ainda observada nos órgãos integrantes do Sistema, bem como sua ‘trilha de transição’ rumo à máxima contribuição dos recursos de informática aos objetivos institucionais da Administração Pública Federal. Uma vez iniciado o exercício de ciclos de formalização e aferição de metas de governança de TI, as mesmas serão publicizadas e seus resultados, usados como base para manutenção das gratificações de exercício do SISP, bem como para definição de outros critérios de alocação de recursos por parte do órgão central (EGTI 2010, 2010, p. 7-8).

A partir da revisão abrangente das metas adotadas pela EGTI 2008/2009, a EGTI 2010 renovou os “Compromissos de Sustentação do Modelo de Governança do SISP” (Seção 5 do documento), compostos por um rol de metas atribuídas à responsabilidade da SLTI/MP, da CC-SISP e dos demais órgãos integrantes do Sistema. Uma rápida leitura das tabelas constantes da EGTI 2010 demonstra o protagonismo da SLTI/MP em relação à sustentabilidade do Modelo de Governança do SISP. A título de ilustração, pode-se dizer que cabe à SLTI, por decorrência da EGTI 2010:

- realizar Encontros Técnicos para debater o papel estratégico da TI.
- melhorar a comunicação e divulgação da TI.
- aumentar o número de profissionais de TI nos órgãos do SISP.
- criar programa de formação de lideranças de TI.
- revisar a IN SLTI 04/2008.
- promover a adoção da e-PING e da e-MAG.
- consolidar a construção de padrões relativos a serviços de *software*.
- criação do modelo de referência para melhoria dos processos de TI.
- revisar o decreto que define as competências da SLTI em relação ao SISP.
- realizar cursos de formação de fiscais técnicos de contratos.

Para a CC-SISP, foram atribuídas, entre outras, as seguintes responsabilidades:

- fomentar a participação das áreas de TI na elaboração dos planos orçamentários dos órgãos (PPA e LOA).
- elaborar PDTI do SISP.
- auxiliar a SLTI para tornar a carreira de TI mais atrativa e estimular a integração das áreas de TI.
- disseminar melhores práticas de gestão de contratos.

Já aos órgãos do SISP caberá:

- em conjunto com a SLTI e a CC-SISP, estimular a melhoria no relacionamento da TI com as outras áreas de negócio e de apoio.
- trabalhar com a SLTI para aumentar o número de profissionais de TI nos órgãos do SISP.
- atender ao disposto no Decreto da Simplificação (Decreto 6932/2009).

A exemplo do que ocorreu para a EGTI 2008/2009, cada órgão integrante do Sistema está obrigado, para o segundo semestre de 2010, a preencher formulários eletrônicos com um autodiagnóstico dos avanços em termos de Governança de TI e com o plano de metas que permitirão a mensuração dos avanços observáveis neste ano, servindo à avaliação e ao estabelecimento de critérios para a definição de áreas de ação prioritárias e para a alocação de recursos (EGTI 2010, 2010, p. 17).

Pouco após a adoção da EGTI, o SISP ganhou ainda mais em termos de institucionalização. Em março de 2010, através das Resoluções nº 2, 3 e 4 da SLTI/MP, o Sistema ganhou formalmente um núcleo de governança de TI (NgovTI), um núcleo de contratações de TI (NCTI) e um núcleo de padronização tecnológica (NPT), todos subordinados à Comissão de Coordenação do Sistema.

O NgovTI tem como objetivo “realizar estudos e propor formas de atuação em Governança de Tecnologia da Informação e de divulgar boas práticas sobre as atividades relativas ao tema” (art. 1º). O Núcleo, que desempenha o papel de assessor técnico-consultivo da Comissão, tem como competência um rol de ações referentes à indicação de melhores práticas, metodologias, políticas, diretrizes e normas referentes à governança e à gestão dos recursos do SISP. Dentre tais competências, destaca-se a prerrogativa de propor adaptações institucionais necessárias ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão dos recursos de informação e informática, bem como propor estudos das melhores práticas e de *frameworks* de mercado (art. 3º).

O NCTI, por sua vez, tem como objetivo “realizar estudos sobre contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação e divulgar boas práticas sobre as atividades relativas ao tema” (art. 1º, Resolução SLTI nº 3/2010). O NPT, finalmente, tem como função precípua “realizar estudos sobre padronização de *softwares* utilizados no processo de desenvolvimento de sistemas, e [...] orientar as áreas dos órgãos envolvidas na construção, manutenção e operação de sistemas” (art. 1º, Resolução SLTI nº 4/2010). Assim como o NgovTI, esses núcleos devem realizar o assessoramento técnico e consultivo da CC-SISP para uma série de questões que cabem a seu escopo de atuação (conforme o art. 3º de cada uma das resoluções), com o objetivo de assegurar aos tomadores de decisão, no âmbito do Sistema, a melhor orientação a respeito dos cursos de ação possíveis e desejáveis à governança de TI na APF.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do segundo mandato do Presidente Lula, observa-se uma maior atuação do TCU no sentido de cobrar do Poder Executivo Federal a adoção de estratégias assertivas para contornar as lacunas decorrentes das aplicações de TI não suficientemente bem-coordenadas na era FHC e no primeiro governo Lula. No primeiro caso, tem-se, por conta da incipiência do tema, percepção equivocada a respeito do papel da *informática* na transformação do Estado, equívoco que foi potencializado pelas características da reforma administrativa pautada pelo NPM que se tentou implementar no país no período. No segundo, houve uma grande preocupação com as áreas-fim da ação governamental, especialmente no que diz respeito ao exercício da cidadania e da inclusão social, em contraste com uma menor preocupação com as áreas-meio, o que ilustra de forma clara a guinada que o novo governo deu em direção à SPA.

No primeiro mandato do presidente Lula, porém, como foi descrito acima, pode-se observar uma preocupação com a adoção de padrões comuns e estratégias centralizadas para o e-Gov, bem como a maior atuação do CEGE e da SLTI – ainda que em sobreposição funcional e institucional. Estas iniciativas atuaram no sentido de uma reorientação das aplicações da TI governamental para o apoio mais substancial dos grandes eixos temáticos da ação governamental.

A partir da atuação sistêmica e incisiva do TCU, porém, especialmente a partir dos anos de 2006 e 2007, ficaram evidenciadas as inconveniências da ausência de governança de TI no Poder Executivo Federal. Com isso, de maneira exógena ao Executivo, o órgão central do SISP passou a ser acionado para que adotasse as medidas recomendadas pelo Tribunal, a fim de superar o cenário adverso identificado pelas auditorias e levantamentos da SEFTI/TCU, o que vem alertando a APF como um todo a respeito da necessidade de se articular de forma apropriada DEG e SPA em prol da verdadeira transformação do Estado brasileiro.

Em decorrência das medidas e estratégias voltadas à governança e à gestão de TI no âmbito do SISP após o ano de 2008 – seja pela SLTI/MP, seja pelos demais órgãos setoriais e seccionais –, o processo de institucionalização do Sistema atingiu níveis sem precedentes ao completar vinte anos de existência. Com isso, pode-se dizer que, a partir de meados do segundo mandato do presidente Lula, o SISP alcançou uma situação de maior estabilidade e inegável aumento do valor de sua existência para o alcance da Governança e da Gestão de TI no âmbito do poder Executivo Federal.