

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/gvcasosv8n1c7>

GOVERNANÇA DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CIO ENTRE A CRUZ E A ESPADA

IT governance in public administration: the CIO between a rock and a hard place

PEDRO JÁCOME DE MOURA JR. – pjacome@sti.ufpb.br

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa, PB, Brasil

Submissão: 23/03/2018 | Aprovação: 19/04/2018

Resumo

A administração pública enfrenta intensa demanda de transparência de suas ações. Essa demanda representa anseios da sociedade e é praticada por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo. Os gestores públicos se esmeram para atender às demandas, definindo e implementando mecanismos de governança que atendam às exigências regulatórias, em meio à rotina da gestão pública, plena de desafios. Na perspectiva da sociedade, no entanto, seriam esse esforço e os resultados decorrentes suficientes e satisfatórios para atender às suas demandas?

Palavras-chave: governança corporativa, governança de tecnologia de informação, dados abertos, acesso à informação, ciência dos dados.

Abstract

Public administration faces intense demand for transparency of its actions. This demand represents society's aspirations and is practiced by control agencies such as the Brazilian Federal Court of Account (TCU), for example. Public managers strive to meet the demands, defining and implementing governance mechanisms that meet regulatory requirements, amid the routine of public management, full of challenges. From a societal perspective, however, would such effort and results be sufficient and satisfactory to meet their demands?

Keywords: corporate governance, information technology governance, open data, access to information, data science.

O caso

Miguel esperava que os próximos dias pudessem ser dedicados a assuntos técnicos do Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) que ele dirigia na universidade. As semanas anteriores haviam sido dedicadas à compilação de dados institucionais, envolvendo praticamente todos os setores da universidade, com a finalidade de preencher o levantamento de Governança de TI, exigido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Enquanto se dedicou principalmente a isso, Miguel adiou uma série de decisões a respeito da gestão da TI.

O levantamento de dados, que exigiu dias de dedicação, é realizado anualmente e permite ao TCU a elaboração e acompanhamento da implantação da Governança de TI na Administração Pública Federal (APF). Para conseguir preencher os dados, Miguel solicitou apoio aos pró-reitores e diretores de centro de ensino, além de aos gestores de órgãos suplementares (restaurante e prefeitura universitários, almoxarifado etc.). Nem todos atenderam à solicitação, e alguns dados não puderam ser precisamente obtidos.

Apesar dessas dificuldades, Miguel finalizara a tempo o preenchimento, apresentara-o ao reitor e, uma vez que recebera autorização deste, concluíra o trabalho, enviando-o ao TCU. Poucos integrantes da equipe do NTI tinham interesse em questões de gestão, preferindo dedicar-se às



questões técnicas. Assim, Miguel contara apenas com o apoio de Roberto, analista de TI com cerca de 25 anos de experiência, e assessor informal da direção. Essa informalidade, a propósito, era um dos problemas de gestão que Miguel tentava havia anos resolver. Por mais que se esforçasse, no entanto, sempre recebia da Reitoria a informação de que não havia gratificação que pudesse ser alocada ao NTI com essa finalidade.

Naquela manhã, Miguel chegou à sua sala e foi resgatar as decisões pendentes das semanas anteriores. Ele queria reordenar as suas próximas tarefas em função das prioridades e sabia que havia uma pendência muito relevante: iniciar um processo de aquisição de ativos de rede (equipamentos de conectividade) para ampliação da capacidade da rede de computadores da universidade. Miguel sabia que processos dessa natureza envolviam grandes esforços internos (especificações técnicas, termos de referência, edital etc.) e relacionamentos externos (com a assessoria jurídica, p. ex.) para atender a todas as exigências das normativas estabelecidas pelos órgãos de controle, especialmente a Instrução Normativa (IN) n. 04/2014, do Ministério do Planejamento.

Nem bem iniciou a elaboração da sua “*to do list*”, sua secretária informou que havia uma pessoa na recepção, aguardando para falar com ele. “Do que se trata?”, perguntou Miguel à secretária. “É a dirigente de uma *start-up*. Quer conversar com você sobre acesso a alguns dados da universidade.”

Sentada à frente de Miguel, Clara fala entusiasticamente sobre o foco do seu novo empreendimento: “Queremos oferecer acesso a dados de várias instituições públicas, de modo que o nosso público possa analisar o que se passa na gestão dessas instituições”. Miguel preferiu não aprofundar o entendimento sobre o modelo de negócios daquela *start-up*, mas imaginava que pudesse ser algo relacionado a *crowdfunding* (ou “vaquinha” *on-line*). O que interessava a Miguel era compreender logo o que era aquela demanda e poder voltar à sua tarefa inicial.

Clara informou que havia acessado os “dados abertos” e o “portal da transparência” da universidade e conseguira alguns relatórios contendo dados de “gastos do exercício” e “relatórios de gestão”. Clara tivera acesso também ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade e verificara como era difícil relacionar o que fora realizado com o que havia sido planejado. Os “gastos”, segundo Clara, estavam segmentados por grupos e elementos de despesa, enquanto o planejamento mencionava “metas” de alto nível, do tipo “consolidar”, “desenvolver”, “ampliar”.

Tendo atendido a uma demanda regulatória recente (do TCU, na semana anterior), Miguel falou com segurança e confiança sobre como o NTI estava comprometido com o levantamento e fornecimento de dados aos órgãos de controle. Citou várias iniciativas do seu setor e do CGTI nessa direção e, com a esperança de que resolveria aquela demanda com grande desenvoltura, superando, inclusive, as expectativas de Clara, Miguel afirmou que poderia fornecer-lhe todos esses dados recentemente apurados, bastando para isso que ela formalizasse o seu pedido, por meio de um ofício destinado à Reitoria. Dito isso, ele agradeceu-lhe a visita, desejou sucesso à sua *start-up* e voltou-se satisfeito à sua rotina.

A TI na universidade

Desde o início dos anos 1970, a administração da universidade definia a sua área de Processamento de Dados como um órgão suplementar – o Núcleo de Processamento de Dados (NPD) – dividido em dois Núcleos Setoriais de Computação (NSC), estando um localizado no *campus* sede e o outro, em um dos *campi* do interior do estado. Desde aquela época, essa estrutura apontava para uma gestão de TI descentralizada, muitas vezes fazendo com que os dois NSC atuassem isoladamente.

No ano de 1995, o setor de TI ganhou a denominação de Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI), por influência do Prof. Giuseppe, então diretor do NSC do *campus* sede, que percebeu que o termo “tecnologia da informação” era mais adequado para caracterizar o papel do

Núcleo. O NTI precisava lidar com a transição tecnológica que se impunha na época, migrando de infraestruturas computacionais baseadas em *mainframe* para a computação pessoal proporcionada pelo surgimento da microinformática, pelo início da *internet* e pelas redes de computadores de pequeno porte.

O período compreendido entre 1995 e 2010, aproximadamente, foi dedicado à consolidação de novas tecnologias (conectividade, bancos de dados, linguagens etc.) e ao desenvolvimento/implantação de sistemas integrados de gestão (SIG/ERP), ao mesmo tempo em que o caráter centralizado do antigo NPD mudava para estruturas descentralizadas, com departamentalização da TI em pró-reitorias e centros de ensino. Esse movimento provocou uma “diáspora” do pessoal de TI em direção a outras unidades organizacionais, o que produziria, mais tarde, a coexistência de múltiplas estruturas de TI na universidade.

Foi a partir de 2010 que se iniciou um novo ciclo de mudanças, proporcionadas pelas demandas emergentes de governança. O NTI começava a ser demandado a responder exigências de regulação e controle externo, mesmo que não estivesse ciente da mudança em curso. Era principalmente Roberto que, gradualmente, deparava-se com normativas específicas e procurava reportá-las a Miguel e aos coordenadores de área. No entanto, a percepção de todos eles, inclusive Roberto e Miguel, era de que se tratava de demandas pontuais, desarticuladas entre si.

Essa percepção começou a mudar apenas quando começaram a preencher os questionários do levantamento de governança de TI, requerido pelo TCU. Aquele levantamento sugeria vínculos com instruções normativas específicas e, principalmente, pressupunha uma gestão centralizada da TI, alinhada a uma governança corporativa plenamente implantada e funcional.

Foi somente a partir dessa nova percepção que Miguel e Roberto convenceram a Reitoria e os Conselhos Superiores a instituírem o Comitê de Governança de TI (CGTI), constituído por representantes dos principais setores da universidade, e presidido pelo vice-reitor. A proposta inicial dos proponentes era que o CGTI fosse ao mesmo tempo “enxuto” e representativo, de modo que as reuniões fossem objetivas, com discussões e encaminhamentos factíveis. No entanto, invariavelmente havia dificuldades de atendimento ao quórum mínimo ou as discussões demandavam longas exposições descritivas, com finalidade de alinhamentos conceitual e contextual.

Ainda assim, o CGTI havia elaborado e submetido à apreciação superior a política de segurança da informação e o plano diretor de TI (PDTI), e caminhava para transformação do NTI em Superintendência de TI (STI), o que implicaria sensível mudança no *status* organizacional da TI.

Miguel e Roberto estavam especialmente interessados em promover o compartilhamento de conhecimentos a respeito de governança de TI. Enquanto Miguel esforçava-se para implantar gerenciamento de incidentes, Roberto incentivava os colegas técnicos a cursarem as disciplinas relacionadas a *frameworks* de governança de TI. Até aquele momento, cerca de 100 servidores da universidade haviam participado de cursos promovidos pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) sobre governança de TI, no período entre 2013 e 2017, o que correspondia a 34% de todas as vagas.

Nesse sentido, o NTI estava sendo preparado para dispor de uma nova área, denominada inicialmente Central de Atendimento ao Usuário (CAU), e projetada para conter pessoal apto a atender incidentes de primeiro nível. A central de atendimento estava articulada com os setores de Desenvolvimento de Sistemas e de Suporte e Redes para encaminhamento de problemas. Miguel havia formalizado essas áreas no regimento interno do Núcleo e esperava com isso que, independentemente de quem estivesse à frente da gestão, tais processos pudessem ter seguimento, sem oscilações ocasionadas por mudanças na gestão.

Um sistema de informações específico fora desenvolvido para registro de demandas dos clientes/usuários via *web*, e todas as demais formas de manifestação de demandas (telefone, *e-mail* ou presencial) já convergiriam para o novo sistema. O pessoal do novo setor recebera de Miguel a

incumbência de planejar o seu *service level agreement* (SLA) para cada modalidade de serviço atendido pelo Núcleo, o que culminaria com a elaboração e publicação de um catálogo de serviços.

O NTI dispunha de *website* próprio, mas estava desatualizado. Miguel encarregara Abraão, um dos mais antigos analistas de TI do Núcleo, de administrar o *site*. Uma das principais recomendações de Miguel era que o *site* possuísse uma área destinada à publicação das atas de reunião do NTI e documentos produzidos pelo Núcleo, como recomendações de uso seguro da TI, por exemplo. Miguel imaginava que esse *website* poderia apresentar, futuramente, estatísticas de desempenho do setor, em tempo real, do tipo quantidade de demandas atendidas pela CAU em relação ao tempo de espera.

Àquela altura, Miguel orgulhava-se de como o NTI estava alinhado aos mecanismos de governança de TI, e como ia ainda além. Ele se sentia bem quando ouvia comentários do tipo “O NTI é um setor de referência aqui na universidade” ou “O pessoal do NTI é muito profissional”.

De volta à reunião com Clara, demanda atendida, problema resolvido?

Clara agradeceu bastante a disposição de Miguel em ajudar. Disse que seria muito interessante dispor daqueles dados e que enviaria o ofício com brevidade. Mas, diferentemente do que esperava Miguel (ou seja, que ela se despedisse e o deixasse trabalhar), ela permaneceu na sua sala. Para Miguel, aquela permanência insistente gerava curiosidade. “Será que fui suficientemente claro na minha oferta?” – pensava impacientemente. Para Clara, tratava-se apenas de um instante de reflexão para melhor elaboração da sua demanda.

“Veja bem”, disse ela, temperando o tom de voz. “Sua oferta é interessante, mas insuficiente para atender aos nossos objetivos. Nós gostaríamos de ter acesso permanente a dados (e seus metadados) em volume (quantidade), diversidade (formato), granularidade (detalhamento), completude (qualidade) e frequência (atualidade) que permitam à nossa empresa extrair e oferecer significado ao nosso público.” A frase merecia reflexão, e Miguel hesitou antes de afirmar que havia compreendido perfeitamente.

Clara achou que devia repetir o que dissera, usando outros termos. Não porque Miguel não dominasse a mesma base conceitual que ela, mas porque achou que havia sido muito formal. Clara disse: “Sabe, Sr. Miguel, as pessoas têm dificuldades para entender os dados que as instituições públicas, como a sua universidade, publicam. Os dados estão lá, mesmo que parcialmente, mas o que eles podem nos dizer?”. Clara dizia a Miguel que havia uma grande oportunidade de atuação, caso, em vez de publicar apenas dados, publicassem significados extraídos desses dados.

Miguel fora pego em surpresa. Sua habitual autoconfiança não durara muito. Ele agora tinha pensamentos do tipo “Quer dizer que, apesar de tudo o que fazemos, isso não resolve o problema dessa pessoa?” ou “Nós atendemos à regulamentação... São tantas normativas... Isso tem que ser suficiente”. Sentindo que precisava dar um desfecho àquela conversa, Miguel disse que aquilo tudo era muito interessante e que refletiria a respeito. Pediu mais uma vez a Clara que formalizasse a sua solicitação e agradeceu a oportunidade dessa conversa.

Clara não insistiu. Agradeceu e despediu-se. Nos dias seguintes, Miguel procurou se certificar de que atendia a todas as exigências da regulação. Roberto foi convocado para a tarefa e confirmou que havia um bom nível de atendimento à política de dados abertos e acesso à informação. No nível da TI, o CGTI estava instituído (mesmo que não conseguisse se reunir na frequência desejada), havia homologado e publicado a política de segurança da informação, as atas de reuniões do NTI estavam publicadas e eles sabiam que atendiam a todas as demandas pontuais de fornecimento de dados.

No nível institucional, a ouvidoria estava operacional. Os chamados eram registrados e respondidos tempestivamente. Quando requerido, as pró-reitorias respondiam às demandas de dados específicos. As resoluções emanadas pelos conselhos superiores estavam publicadas. Havia, certamente, alguma dificuldade de atualização, pois determinados documentos (p. ex.: orçamentos

anuais) não estavam totalmente disponíveis. Mas, enfim, havia demonstração do esforço de atendimento institucional à política de dados abertos e de acesso à informação.

Ainda assim, Miguel sabia que Clara buscava algo mais. Ela havia descrito um cenário em que os dados favoreceriam a percepção da instituição como um “aquário” – mesmo que ela não houvesse mencionado explicitamente essa palavra. Era ele, agora, quem pensava na sua organização sendo vista, pelo seu “cliente”, como um aquário, quase que completamente transparente. Para Miguel, acostumado a lidar com dados, o conceito de significado extraído dos dados tornara-se evidente. Como fornecer dados que favoreçam extração de significados? Como ele poderia relacionar e viabilizar recursos para captura, transformação e disseminação de dados que contenham, em si, capacidade de interpretação desses mesmos dados?