

GOVERNANÇA DE TI EM EMPRESA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO¹

Fabício Gesse da Silva Costa²

Fabiana Casagrande Costa²

Tatiana Paula Almeida Chagas²

Vilma da Silva Santos³

Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira⁴

Paulo César Ribeiro Quinteiros⁵

Resumo

A Tecnologia da Informação (TI) é uma ferramenta indispensável para que as empresas se mantenham competitivas em um mercado globalizado. Entretanto, para que a TI seja de fato uma vantagem competitiva, servindo como suporte aos objetivos de crescimento e geração de lucros das empresas, faz-se imperativo a adoção de padrões bem estabelecidos. Esta padronização deve contribuir para o uso eficaz dos recursos tecnológicos, em apoio às estratégias das empresas. Os modelos de Governança de TI têm por objetivo auxiliar a padronização dos processos e o alinhamento da TI aos objetivos da empresa. Além de fornecer ferramentas de avaliação de resultados e cumprimento de metas e criar mecanismos de apoio ao processo de decisório. O objetivo deste artigo é identificar os elementos da prática de Governança de TI, especificamente do modelo CobiT, em uma instituição pública de ensino superior que atua na região do Vale do Paraíba Paulista.

Palavras-chave: Governança de TI; Empresa pública; Tecnologia da informação.

IT GOVERNANCE OF STATE COMPANY: A STUDY OF CASE

Abstract

The Information Technology (IT) is an indispensable tool for companies to remain competitive in a globalized market. However, for IT is a competitive advantage, supporting the goals of growth and generation of corporate earnings, it is imperative the adoption of well established standards. This standardization should contribute to the effective use of technological resources in support of business strategies. Models of IT Governance are designed to assist the standardization of procedures and alignment of IT to the objectives of the company. Beyond to provide tools for evaluate results and achievement of goals and mechanisms to support the process of decision making. This paper aims to identify the elements of the practice of IT governance, specifically the Cobit model in a state institution of higher education that serves the region of Vale do Paraíba Paulista.

Key-words: IT governance; State company; Information technology.

¹ *Contribuição técnica ao 64º Congresso Anual da ABM, 13 a 17 de julho de 2009, Belo Horizonte, MG, Brasil.*

² *MBA Gerência de Tecnologia da Informação Programa de Pós-graduação em Administração - PPGA - Universidade de Taubaté*

³ *MBA em Gerência Financeira e Controladoria - Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional – Professora do Programa de Pós-graduação em Administração – Universidade de Taubaté.*

⁴ *Doutor em Organização Industrial/ ITA – Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração – Universidade de Taubaté.*

⁵ *Doutor em Física - CBPF/CNPq - Professor do Programa de Pós-graduação em Administração – Universidade de Taubaté.*

1 INTRODUÇÃO

O papel desempenhado pela Tecnologia da Informação (TI) no mundo corporativo tem crescido substancialmente nas últimas décadas. Os elementos de TI passaram a fazer parte do cotidiano das empresas de forma intrínseca e capilar, permeando quase todos os setores das organizações. Assim sendo, a forma de administrar a TI das empresas precisa evoluir, para continuar a servir aos interesses das organizações.

A Governança de Tecnologia da Informação, assim como a Governança Corporativa, consiste essencialmente em determinar quem toma decisões. A definição de tais regras é vital para tornar as empresas transparentes, favorecendo o estabelecimento da meritocracia no ambiente corporativo.

Entretanto, para que o processo decisório seja eficiente, é necessário que haja informações, controles, processos e procedimentos, ou seja, um consistente e bem planejado *framework* de responsabilidades. Somente assim é possível estimular comportamentos desejáveis na utilização de TI.

Sabe-se que, quanto mais rápida e precisa for à informação, mais eficaz deve ser a gestão e o direcionamento da área de TI e da empresa. Todos estes controles, também estimulam a transparência das instituições para com os seus investidores e funcionários, mostrando a real aplicação dos valores e o retorno esperado e o alcançado até o momento.

As instituições públicas de ensino superior, assim como as demais empresas do setor privado, necessitam implementar a Governança de TI. Entretanto, a estrutura de empresa pública brasileira implica em sérias dificuldades à implementação de um *framework*, os quais foram originalmente concebidos e moldados para empresas privadas.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A abordagem da pesquisa apresentada neste trabalho é caracterizada como um estudo qualitativo e quantitativo. Tendo sido realizado por meio de um estudo de caso. O método utilizado é de natureza exploratória, orientado segundo um estudo bibliográfico.⁽¹⁾

O estudo de caso foi realizado em uma instituição pública de ensino superior que atua na região do Vale do Paraíba Paulista. A pesquisa foi baseada nas experiências dos autores, parte dos quais trabalha no departamento de TI da instituição. Os autores larga tem experiência, trabalhando em diversos setores e unidades da empresa.

Os dados coletados seguiram um roteiro baseado nos processos do modelo CobiT e posteriormente foram analisados e comparados à literatura pesquisada.

3 GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

O alinhamento da Governança da TI, em relação ao negócio de uma empresa, é um dos fatores mais relevantes nos processos de implementação da Governança nas organizações.⁽²⁾ Isso se deve ao fato de que, usualmente, as empresas possuem sistemas críticos, os quais dependem dos serviços de TI. Assim sendo, é essencial para os gestores de TI conhecer o(s) modelo(s) de negócio da empresa.⁽³⁾

Weill e Ross⁽⁴⁾ definem Governança como “[...] um ferramental para a especificação dos direitos de decisão e responsabilidade, visando encorajar comportamentos desejáveis no uso da TI”.

A Governança de TI engloba mecanismos que auxiliem o gerenciamento e o controle da utilização da TI. Este processo objetiva a criação de valor, além de permitir à empresa tomar decisões, sobre investimentos, baseadas em parâmetros consistentes e alinhados à estratégia adotada. Estes mecanismos devem ser implementados em diferentes níveis de uma empresa, por isso faz parte da Governança de TI a utilização de métricas cuja finalidade seja avaliar o impacto da TI no desempenho de negócios (5).

De acordo com Santos,⁽³⁾ a Governança de TI deve tratar basicamente três questões:

- garantir a gestão e o uso eficaz de TI, estabelecendo quais decisões devem ser tomadas;
- como as decisões serão tomadas e monitoradas; e
- quem deve tomar essas decisões e quais as responsabilidades.

Em um mercado cada vez mais competitivo e exigente, as empresas buscam a melhoria contínua de seus produtos e serviços, visando à satisfação dos clientes. Com isso, a TI vem se tornando cada vez mais relevante; tornando-se essencial para empresas que pretendam se manter competitivas.

Rodriguez⁽⁶⁾ alerta que, na era da informação, para obter vantagem competitiva nos negócios, uma empresa deve fazer uso das novas tecnologias disponíveis. Para atingir estes objetivos, a Governança de TI deve se alinhar aos objetivos estratégicos da empresa (sua missão, visão e objetivos). Em caso contrário, todos os esforços serão em vão.

Observa-se, ainda, que outra finalidade da Governança de TI é obter o retorno do investimento, por meio de mecanismos que propiciam o gerenciamento adequado dos ganhos e gastos de ativos de TI. Isso é fundamental para avaliar o valor que a TI agrega a uma empresa.

3.1 Modelos de Governança de TI

Com a finalidade de orientar o planejamento e a execução da Governança de TI, foram criados alguns modelos para isso. Nota-se que cada um deles apresenta um foco distinto, sendo que nenhum foi criado com vistas à implementação em empresas públicas. Os modelos mais usados atualmente serão sucintamente descritos a seguir:

3.1.1 CobiT (Control Objectives for Information and related Technology)

É um guia para a gestão de TI recomendado pelo ISACF (Information Systems Audit and Control Foundation). Contempla vários recursos como: sumário executivo, framework, controle de objetivos, mapas de auditoria, conjunto de ferramentas de implementação e um guia com técnicas de gerenciamento. Os peritos em gerência de TI recomendam essas práticas, as quais permitem aperfeiçoar os investimentos de TI e fornecem métricas para avaliação dos resultados.⁽⁷⁾

3.1.2 ITIL (IT Infrastructure Library)

É uma biblioteca de melhores práticas, desenvolvida pelo governo britânico, através da CCTA (Central Communications and Telecom Agency), atualmente sob

custódia da OGC (Office of Government Commerce). Fornece “uma estrutura de padrão e práticas para o gerenciamento da operação e da infra-estrutura de TI”.⁽⁸⁾ Estão incluídos neste conjunto de melhores práticas: gerenciamento de problema, incidente, mudança, configuração, liberação, disponibilidade, capacidade, nível de serviço e custos dos serviços de TI.

3.1.3 CMM/CMM (Capability Maturity Model / Capability Maturity Model Integration)

É um modelo de avaliação com cinco níveis de maturidade, desenvolvido pelo SEI (Software Engineering Institute) da Universidade de Carnegie Mellon, que provê as melhores práticas para o desenvolvimento e manutenção de softwares em todas as fases, da concepção até a sua entrega.⁽⁹⁾

3.1.4 BS7799

É um padrão, com guias e recomendações sobre as boas práticas de gestão de segurança.⁽⁸⁾

Observa-se que os modelos descritos não são excludentes. Apesar de cada um atuar em um foco distinto, há grandes vantagens na sua integração. Por isso, muitas empresas optam por um misto dos frameworks, ao invés de adotar apenas um dos modelos.

3.2 Governança de TI em Empresas Públicas

De acordo com Weill e Ross,⁽⁴⁾ a utilização de modelos de gestão de TI, assim como a própria TI, vem crescendo à medida que a competitividade e a busca por qualidade e diminuição dos custos de operações têm se tornado fator chave para o sucesso dos negócios.

O conjunto de ações, definidas nos modelos, ajuda a reduzir e controlar os custos, para que o lucro possa ser maximizado. Nas empresas estatais, e sem fins lucrativos, a adoção destes modelos é pouco estimulada. Entretanto, é de grande importância para melhorar a qualidade do gasto público e reduzir o déficit governamental.

A pouca importância dada à governança em empresas públicas decorre, em grande parte, do complexo quadro administrativo, caracterizado por restrições orçamentárias e pouca mobilidade no quadro de funcionários. Além disso, há ainda influências políticas sobre a gestão das empresas. Tais influências nem sempre estão em acordo com o interesse das empresas. Em ambientes assim, a adoção de modelos de governança pode se tornar um processo longo e complicado; em alguns casos até mesmo inviável.⁽¹⁰⁾

“A criação e a manutenção de uma infra-estrutura de TI requerem investimentos que muitas vezes são questionados pela alta administração da empresa” (8). Em empresas públicas, o valor destes investimentos pode ser injustificável, haja vista a inexistência de critérios de avaliação de sistemas em muitas das empresas públicas brasileiras.

Ainda conforme Vieira,⁽⁸⁾ a solução para essas empresas pode ser a implantação de partes dos modelos, adequando-os à realidade da empresa e considerando, em um primeiro momento, apenas os aspectos de maior relevância.

Em razão da mudança constante nos cargos da alta administração, fato que normalmente acontece por razões políticas ou devido a processos democráticos de escolha dos executivos, é muito difícil planejar e executar ações de longo prazo.

Muitas pessoas são desmotivadas a trabalhar para o crescimento destas empresas. Elas acreditam que a estabilidade oferecida aos funcionários públicos brasileiros (municipais, estaduais ou federais) os tornam imunes às demissões.

Entretanto, algumas empresas, mesmo com características públicas, dependem da sua arrecadação para se manter em funcionamento. Estas empresas estão, portanto, sujeitas às mesmas regras de concorrência e padrões de qualidade exigidos pelo mercado. Assim sendo, elas também necessitam implantar modelos de Governança, alinhados a uma estratégia de negócio, para assegurar a perenidade da empresa.

É digno de nota, que empresas públicas que dependem da venda de produtos e serviços, sem subsídios estatais, estão sujeitas ao mesmo conjunto de entraves burocráticos daquelas que recebem verbas governamentais.

4 GOVERNANÇA DE TI NA INSTITUIÇÃO PESQUISADA

A instituição analisada, apesar de ser uma instituição pública de ensino, depende da arrecadação de mensalidades para seu funcionamento. Trata-se de uma autarquia municipal, a qual tem autonomia sobre a gestão financeira, mas está sujeita a auditoria do tribunal de contas e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A alta administração da empresa está sujeita a mudanças periódicas (a cada quatro anos), em razão das mudanças políticas municipais e de acordo com os regulamentos da instituição. Os gestores eleitos ou designados para os cargos, em todos os níveis gerenciais, usualmente não possuem formação executiva. São funcionários públicos municipais, contratados via concurso público.

Os funcionários da área de TI da instituição possuem formação na área em que trabalham, haja vista prestarem concurso específico para o cargo que ocupam. Entretanto, a área de TI é subordinada à alta administração e não possui independência financeira de decisões sobre investimentos e de padrões a serem adotados.

4.1 O Modelo CobiT

O modelo CobiT está dividido em quatro domínios: planejamento e organização; aquisição e implementação; entrega e suporte; monitoração.

Segundo Fagundes,⁽⁷⁾ esses domínios possuem um conjunto de 34 processos para garantir a completa gestão de TI. Os referidos domínios são apresentados a seguir:

4.1.1 Planejamento e organização

- Define o plano estratégico de TI;
- define a arquitetura da informação;
- determina a direção tecnológica;
- define a organização de TI e seus relacionamentos;
- gerencia os investimentos de TI;
- gerencia a comunicação das direções de TI;
- gerencia os recursos humanos;
- assegura o alinhamento de TI com os requerimentos externos;
- avalia os riscos; e
- gerencia os projetos
 - gerencia a qualidade.

4.1.2 Aquisição e implementação

- Identifica as soluções de automação;
- adquire e mantém os *softwares*;
- adquire e mantém a infra-estrutura tecnológica;
- desenvolve e mantém os procedimentos;
- instala e certifica *softwares*; e
- gerencia as mudanças.
-

4.1.3 Entrega e suporte

- Define e mantém os acordos de níveis de serviços (SLA);
- gerencia os serviços de terceiros;
- gerencia a performance e capacidade do ambiente;
- assegura a continuidade dos serviços;
- assegura a segurança dos serviços;
- identifica e aloca custos;
- treina os usuários;
- assiste e aconselha os usuários;
- gerencia a configuração;
- gerencia os problemas e incidentes;
- gerencia os dados;
- gerencia a infra-estrutura; e
- gerencia as operações.

4.1.4 Monitoração

- Monitora os processos;
- analisa a adequação dos controles internos;
- provê auditorias independentes; e
- provê segurança independente.

A partir dos trinta e quatro processos listados, foram coletados dados da instituição para identificar quais deles são praticados. O objetivo é avaliar a maturidade da organização pesquisada quanto ao modelo CobiT.

5 RESULTADOS

As informações obtidas por meio da experiência dos autores trabalhando em diversos setores da instituição pesquisada são apresentadas na **Erro! Fonte de**

referência não encontrada..

Os resultados foram baseadas nos processos do modelo CobiT, quanto à praticidade desses processos na instituição. Os valores apresentados foram obtidos junto ao grupo dos autores que trabalham especificamente no departamento de TI da instituição pesquisada. Os dados estão classificados quanto ao grau de maior praticidade.

Os resultados apresentados na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apontam que aproximadamente 38% dos processos são praticados pela instituição, embora não totalmente. Foram considerados relevantes os processos com, no mínimo, 60% de praticidade.

Observa-se que apenas cinco dos trinta e quatro processos são ignorados na empresa. Estes itens são àqueles mais complexos de serem implementados em empresas públicas.

Tabela 1: Prática dos processos CobiT na instituição pesquisada

Processos	Prática
Adquire e mantém os <i>softwares</i>	90%
Adquire e mantém a infra-estrutura tecnológica	90%
Assegura a segurança dos serviços	90%
Gerencia os dados	90%
Gerencia a infra-estrutura	90%
Gerencia a performance e capacidade do ambiente	80%
Gerencia a configuração	80%
Gerencia os serviços de terceiros	70%
Assegura a continuidade dos serviços	70%
Gerencia os problemas e incidentes	70%
Gerencia a qualidade	60%
Gerencia as mudanças	60%
Monitora os processos	60%
Determina a direção tecnológica	50%
Gerencia os investimentos de TI	50%
Gerencia os projetos	50%
Gerencia as operações	50%
Gerencia os recursos humanos	40%
Identifica as soluções de automação	40%
Desenvolve e mantém os procedimentos	40%
Define o plano estratégico de TI	30%
Define a arquitetura da informação	30%
Avalia os riscos	30%
Assiste e aconselha os usuários	30%
Assegura o alinhamento de TI com os requerimentos externos	20%
Identifica e aloca custos	20%
Treina os usuários	20%
Analisa a adequação dos controles internos	20%
Instala e certifica <i>softwares</i>	10%
Define a organização de TI e seus relacionamentos	0%
Gerencia a comunicação das direções de TI	0%
Define e mantém os acordos de níveis de serviços (SLA)	0%
Provê auditorias independentes	0%
Provê segurança independente	0%

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo deste artigo foi identificar a prática da Governança de TI — método CobiT — em uma instituição pública de ensino superior, atuante na região do Vale do

Paraíba Paulista.

O objetivo geral era avaliar, de forma crítica, a importância desta ferramenta em empresas públicas ou privadas. Em um mundo globalizado, cada vez mais dependente da TI e das telecomunicações, as empresas públicas também devem se adequar às exigências advindas dos novos modelos de gestão.

É bem sabido que há particularidades e idiosincrasias inerentes da legislação à qual estão sujeitas as empresas estatais brasileiras. Entretanto, analisando alguns casos de sucesso, verificou-se que é possível implantar a Governança de TI na gestão pública.

Os resultados obtidos neste trabalho apontam para a possibilidade de melhorar a qualidade dos processos de TI, ainda que em ambientes inóspitos às práticas de governança, nos moldes das autarquias públicas brasileiras. Os dados apontam para a implementação parcial do *framework* CobiT, apesar das dificuldades apontadas ao longo deste trabalho.

É bem sabido que, no âmbito das empresas, cabe aos responsáveis pela TI prover, às pessoas certas, a informação correta no momento oportuno. Garantindo, assim, a infra-estrutura tecnológica necessária à implementação das estratégias de negócio, visando atingir os objetivos táticos das organizações.

De acordo com os dados analisados, a organização estudada neste artigo ainda não implantou totalmente a Governança de TI. A melhora nos processos se deu principalmente nos itens dependentes apenas dos funcionários diretamente ligados ao departamento de TI. Os piores resultados são oriundos dos processos dependentes da existência de uma estrutura burocrática eficiente e comprometida com a implementação de um plano estratégico (de longo prazo).

Diante do contexto apresentado, sugere-se a implantação do modelo CobiT para a Governança de TI. Este é modelo mais adaptável à atual realidade da empresa. Em um primeiro momento, seria interessante adequar os processos propostos pelo modelo CobiT, os quais são pouco praticados na instituição. O passo seguinte seria investir na implantação dos processos que não são praticados e que implicam em um processo contínuo de profissionalização do setor público, adequando-o as boas práticas de gestão.

REFERÊNCIAS

- 1 MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- 2 Lopes, C. **O que é Governança de TI**, 2006. Disponível em: http://imasters.uol.com.br/artigo/3950/governanca/o_que_e_governanca_de_ti. Acesso em: 30/01/2009.
- 3 SANTOS, S. S. **Governança de TI – Gestão de TI através de Portfólios**, 2007. Disponível em: http://www.gestaopm.com.br/documentos/GovTIcom_port_completo.pdf. Acesso em: 16 abr. 2008.
- 4 WEILL, P., ROSS, J. W. **Governança de TI**. São Paulo: M. Books, 2005.
- 5 GAMA, F. A., MARTINELLO, M. **Governança de Tecnologia da Informação: Um Estudo em Empresas Brasileiras**, 2006. Disponível em: <http://www.fucape.br/simposio/4/artigos/fernanda.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2008.
- 6 RODRIGUEZ, M. V. R. **Gestão Empresarial: Organizações que Aprendem**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.
- 7 FAGUNDES, E. M. **COBIT - Um Kit de Ferramentas para a Excelência na Gestão de TI**, 2004. Disponível em: http://www.efagundes.com/artigos/Arquivos_pdf/cobit.pdf. Acesso em: 24 abr. 2008.

- 8 VIEIRA, D. M. **Governança de TI no Setor Público – Caso DATAPREV**. 2005. Dissertação de Mestrado em Sistemas de Gestão – Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- 9 JAYARAM, M.N. **Capability Maturity Model**. Disponível em http://searchsoftwarequality.techtarget.com/sDefinition/0,,sid92_gci930057,00.html, 2007. Acesso em: 20/01/2009.
- 10 Kissler, L.; Heidemann, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>. Acesso em: 20/01/2009.