

5-1-2017

# Reflexos das Alternâncias de Governo na Governança de TI em uma Organização de Economia Mista

Carlos Pessoa

ISAE – Instituto Superior de, cs.gomes@yahoo.com

Marcia Cassitas Hino

ISAE – Instituto Superior de, marcia.cassitas@isaebrasil.com.br

Follow this and additional works at: <http://aisel.aisnet.org/confirm2017>

---

## Recommended Citation

Pessoa, Carlos and Hino, Marcia Cassitas, "Reflexos das Alternâncias de Governo na Governança de TI em uma Organização de Economia Mista" (2017). *CONF-IRM 2017 Proceedings*. 24.

<http://aisel.aisnet.org/confirm2017/24>

This material is brought to you by the International Conference on Information Resources Management (CONF-IRM) at AIS Electronic Library (AISEL). It has been accepted for inclusion in CONF-IRM 2017 Proceedings by an authorized administrator of AIS Electronic Library (AISEL). For more information, please contact [elibrary@aisnet.org](mailto:elibrary@aisnet.org).

# REFLEXOS DAS ALTERNÂNCIAS DE GOVERNO NA GOVERNANÇA DE TI EM UMA ORGANIZAÇÃO DE ECONOMIA MISTA

Carlos Pessoa  
ISAE – Instituto Superior de  
Administração e Economia  
cs.gomes@yahoo.com

Marcia Cassitas Hino  
ISAE – Instituto Superior de  
Administração e Economia  
marcia.cassitas@isaebrasil.com.br

Nicole Maccali  
ISAE – Instituto Superior de Administração e Economia  
nicole.maccali@isaebrasil.com.br

## **Resumo**

Este estudo tem como objetivo compreender os reflexos que as alternâncias de governo podem ocasionar na governança de tecnologia da informação (TI) em uma organização de economia mista. A Lei nº 13.303/2016 (Brasil, 2016) dispõe sobre as regras de governança para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, gerando, portanto, uma oportunidade para essas organizações também adotarem processos referentes à governança de TI considerando que essas organizações estão sujeitas às mudanças de governo. Sob o recorte do modelo de governança de TI, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo descritiva, utilizando-se do estudo de caso como estratégia de pesquisa. Foram realizadas pesquisas documentais na organização, enriquecidas por entrevistas com diretores responsáveis pelas decisões de governança que assumiram o cargo a partir de 1995. Evidenciou-se com a pesquisa que a alternância de governo afeta diretamente a governança de TI, devido a descontinuidades das decisões já tomadas.

**Palavras-chaves:** governança de TI, alternância de governo, domínios de decisão.

## **1. Introdução**

Dirigentes fazem uso da tecnologia da informação (TI) para prioritariamente automatizar processos e obter informações referentes às necessidades de apoio à tomada de decisão na organização. Escândalos Corporativos tais como os da Enron, Worldcom e Tyco, a lei *Sarbanes Oxley*, o montante significativo de investimento em TI, a necessidade de se assegurar retornos e proteger *stakeholders* e a busca pela transparência são alguns dos fatores que geraram a necessidade das organizações implementarem a governança de TI (Rasera et al., 2010). Esse movimento possibilita uma aproximação entre a área de negócios e a alta administração, no sentido de garantir o atendimento das demandas negociais atuais e futuras (Peterson, 2003; Weill e Ross, 2005).

O processo de governança corporativa nas empresas públicas, nas sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, foi sancionado pela Lei 13.303/2016 (Brasil, 2016) em 30 de junho de 2016. O artigo 6º prevê que essas organizações deverão “observar as regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração”. No artigo 91º, a Lei define que as organizações “constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias”, ou seja, na alternância de governo estadual por voto em 2019, as disposições previstas já deverão ter sido implantadas.

Essas organizações, no âmbito estadual, também se submetem à Lei estadual 14.058/2003, de 24 de junho de 2003, no que se refere ao processo de escolhas tecnológicas referente à programas de computador. A lei estabelece que o programa aberto deve permitir, no artigo 2º “sua distribuição, cessão, utilização ou alteração de suas características originais assegurando ao usuário acesso irrestrito e sem custos adicionais ao seu código fonte”. No artigo 8º são descritos dois casos de excepcionalidade para a aquisição de programas proprietários: quando forem “reconhecidas vantagens sobre os demais softwares concorrentes” ou quando o software livre “causar incompatibilidade operacional com outros programas utilizados” (PR, 2003).

Em 2015, a Fundação Getúlio Vargas realizou a 26ª edição da Pesquisa Anual do Mercado Brasileiro de Administração e Uso de Tecnologia de Informação nas Empresas. Foram realizadas 2.340 entrevistas, com representatividade de 68% das 500 maiores empresas brasileiras. A pesquisa apresentou que os gastos e investimentos em TI saltaram de menos de 4% do faturamento líquido nos anos 90, para 7,6% em 2014 (Meirelles, 2015). Esse impacto financeiro reforça que as escolhas tecnológicas devem estar alinhadas à estratégia de negócio da organização, porém, diferentes eventos históricos e circunstâncias, como interesses políticos, experiências anteriores das equipes técnicas de TI, período de validade dos contratos e decisões estratégicas (Arthur, 1989), podem afetar essas escolhas.

Com base no exposto, o objetivo desta pesquisa foi compreender se as alternâncias de governo causam reflexos na governança de TI de uma organização de economia mista. Para suportar essa proposta foi analisada a estrutura organizacional onde as decisões de TI têm sido efetivadas e se os princípios de análise da organização têm-se alterado ao longo do tempo. Como forma de enriquecimento da análise, os resultados obtidos foram confrontados com os períodos de alternância de governo.

## **2. Governança de TI**

O uso de TI é uma ferramenta fundamental para as organizações e poucas sobrevivem sem seu uso de forma efetiva (NBR, 2009). Uma das funções de TI em uma organização é sustentar plenamente as suas estratégias e seus objetivos, sendo assim necessária uma governança que possua lideranças, estruturas e processos organizacionais que garantam essa sustentabilidade (De Haes e Van Grembergen, 2008).

A governança de TI visa contribuir para a atividade empresarial no que tange a controle de custos, satisfação de clientes e qualidade nos produtos e serviços da organização. Uma governança de TI adequada não expõe a organização a riscos desnecessários e contribui de forma significativa para o resultado da organização.

A norma brasileira ISO 38500 foi criada com o objetivo de promover a eficiência e a efetividade do uso de TI nas organizações, por meio do auxílio a diretores na implementação da governança de TI, e na orientação para uma avaliação objetiva da governança de TI. O correto uso garante aos *stakeholders* que se as orientações forem seguidas, pode-se confiar na governança de TI. A norma é composta por seis princípios (Responsabilidade, Estratégia Aquisição, Desempenho, Conformidade e Comportamento Humano) e três atividades principais (Avaliar, Dirigir e Monitorar).

Os princípios expressam o comportamento esperado para direcionar a tomada de decisão. Representa o que deve acontecer, mas não como. Responsabilidade refere-se a definição clara

de papéis e responsabilidades e a garantia de autoridade para a tomada de decisão. Estratégia deve considerar a capacidade atual e futura de TI e se satisfazem as necessidades estratégicas da organização. Aquisições devem ser motivadas por análises apropriadas e de decisões claras buscando o equilíbrio entre benefício, oportunidade, custo e risco. O desempenho de TI deve estar estruturado para suportar os volumes de serviços requeridos para atingir as necessidades negociais com qualidades. A conformidade refere-se ao alinhamento com regulamentação e legislação, contando com práticas e políticas. E o comportamento humano deve demonstrar respeito ao ser humano no uso e gestão de TI em todas as etapas do processo.

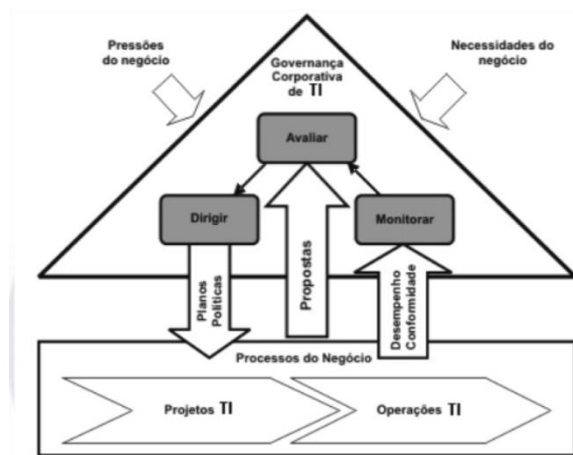


Figura 1 - Modelo para Governança Corporativa de TI  
Fonte: NBR (2009)

Este modelo de governança de TI (Figura 1) demonstra três atividades principais que devem ser analisadas no processo de tomada de uma decisão: avaliação, direção e monitoramento. A atividade de avaliação compreende examinar continuamente o uso de TI face às necessidades dos clientes, pressões externas atuais e futuras contemplando mudanças tecnológicas, tendências de mercado, econômicas e sociais além das influências políticas. A atividade deve considerar as necessidades negociais atuais e futuras. Na atividade de direção os dirigentes irão direcionar as responsabilidades de preparação e implementação dos planos de investimentos e operações de TI, assegurando que elas estejam alinhadas com os objetivos do negócio. Essa atividade deve ser planejada de maneira a garantir que sistemas e infraestrutura de TI suportem as demandas negociais atuais e futuras. Já na atividade de monitoramento é avaliado se o desempenho está de acordo com os planos propostos, principalmente no que diz respeito ao alinhamento com os objetivos negociais, bem como conformidade com as políticas e legislação vigentes.

### 3. Metodologia

A pesquisa, de natureza qualitativa, foi realizada por meio de um estudo de caso único que se justifica pela sua relevância no contexto estudado (Yin, 2011). Inicialmente buscou-se selecionar uma organização que possuísse em sua estrutura organizacional os elementos necessários à governança corporativa e de TI e que estivesse em processo de adequação às exigências da lei 13.303/2016 necessitando alinhar os procedimentos de governança de TI conforme detalhado na Figura 2.



Figura 1 - Lei 13.303 e ISO/IEC 38500

Fonte: elaborado pelos Autores

A organização selecionada é do segmento de TI, de economia mista e por meio do seu 4 organograma foi possível verificar os elementos necessários à governança de TI, ou seja, o conselho de administração, o diretor presidente e as diretorias de TI, apresentados na Figura 3.

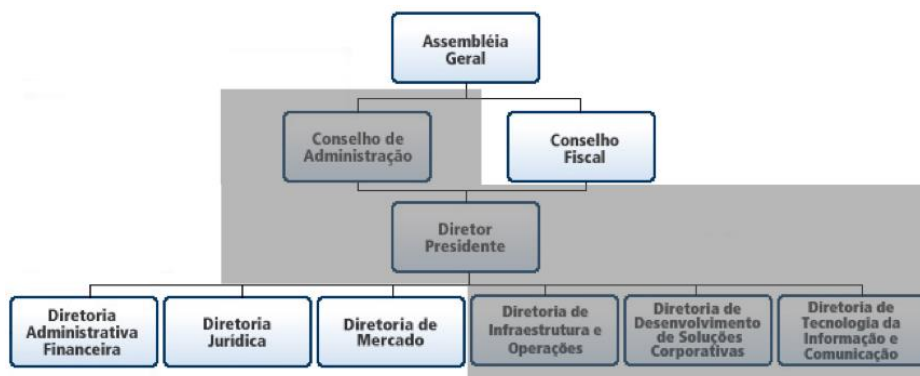


Figura 2 - Organograma da Organização Pesquisada

Fonte: Adaptado pelos autores

Após a seleção, prosseguiu-se com a coleta de dados primários (Etapa II) e secundários (Etapa I) que possibilitassem a análise proposta. Na etapa documental (I) buscou-se identificar, por meio das missões das diretorias de TI, qual diretoria era responsável pelas atividades principais de governança de TI referentes às decisões de governança de TI. Nesta etapa da pesquisa identificou-se que a Diretoria de Desenvolvimento de Soluções Corporativas (DD) e a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTI) possuíam atribuições pertinentes a decisões de TI. A DD orientava quanto às tecnologias e ferramentas a serem utilizadas. A DTI era responsável por propor estratégias para a definição, desenvolvimento e implantação das Tecnologias da Informação e Comunicação.

Foram realizadas entrevistas (Etapa II) semiestruturadas com diretores atuais e no momento das mudanças de governo no período de tempo compreendido pelo estudo. A coleta de dados ocorreu entre 29 de novembro a 13 de dezembro de 2016. Entre os entrevistados estavam os diretores da Diretoria de Desenvolvimento de Soluções Corporativas (DD) dos anos de 2007 (DD-2007), 2010 (DD-2010) e 2011 (DD-2011) e com os diretores da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTI) dos anos de 1995 (DTI-1995), 2010 (DTI - 2010) e 2011 (DTI-2011). As entrevistas com os diretores da Diretoria de Desenvolvimento

de Soluções Corporativas foram transcritas de forma não literal e a com os diretores da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação não foram gravadas por não autorizarem as gravações, portanto para estas, foram realizadas anotações durante o processo das entrevistas.

Após a realização das entrevistas, procedeu-se com a análise de conteúdo do material coletado, a partir da proposta de Bardin (1977). Para fins dessa pesquisa, trabalhou-se com a categorização fechada, ou seja, as três atividades principais propostas pela NBR 2009: avaliação, direção e controle.

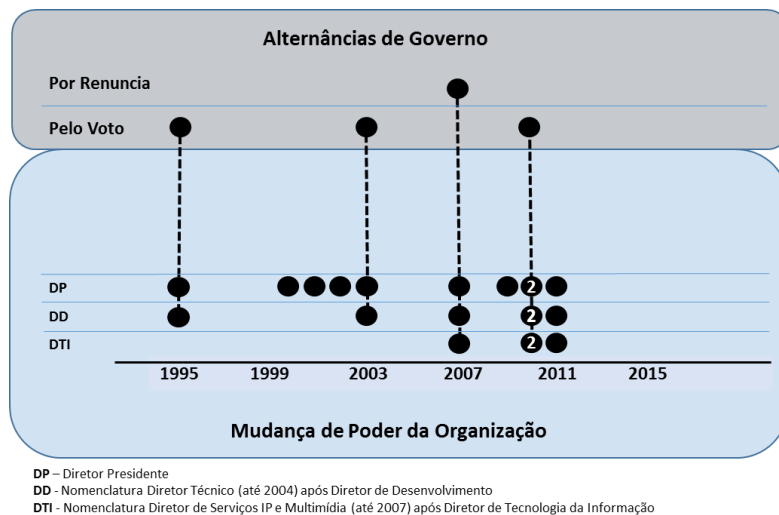


Figura 3 – Alternâncias de Governo e na Organização

Fonte: elaborado pelos autores

A Figura 4 apresenta, em uma sequência temporal, as alternâncias de governo e as mudanças de poder na organização em estudo. No que tange às alternâncias de governo, destaca-se que em 1995, por meio de eleições estaduais, assume um novo Governador. Esse mesmo governador vence as próximas eleições não gerando alternância de governo em 1999. Em 2003, vence as eleições estaduais um novo Governador, caracterizando nova alternância de governo. A Constituição Federal, no Artigo 14, parágrafo 6º que prevê que “para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito”. Em 2006, o governador renuncia ao cargo para buscar reeleição no ano seguinte. Assume então o governo do Estado um novo governante. As eleições estaduais reelegem o governador do pleito anterior. Na prática, houve alternância de Governo. Novamente, o governador atual renuncia ao cargo com foco nas eleições de 2010 e assume o governo do Estado um novo governante. Desta vez, vence as eleições estaduais um novo Governador.

Em relação à mudança de poder na organização, vale destacar que se cria a DTI como resultado de um desmembramento da diretoria de TI. Ressalta-se que desde 1995 ocorreram 10 alternâncias de diretor presidente da organização, nem todas originadas por alternância de Governo. Nota-se que nos respectivos períodos de mudanças, ou seja, pós-eleições, ocorreram três alterações dos representantes do governo pelo voto e duas por renúncia (Brasil, 1998). No período analisado, é possível ainda identificar que nos anos de pós-eleições 1999, 2007 e 2015 não ocorreram mudanças dos governantes. Destaca-se que em 2007 os três diretores mantiveram-se na função e que o diretor da DTI que assumiu em 1995 retornou ao cargo em 2011.

#### 4. Apresentação e Análise dos Resultados

Os dados coletados permitiram compreender que as decisões de governança de longo prazo têm sido realizadas pelos diretores presidentes. Ficou evidenciado que o processo de governança foi profundamente afetado quando o diretor presidente que assumiu em 2003 adotou o padrão de software aberto, baseado na lei estadual 14.058/2001, e o desenvolvimento próprio, sem terceirização. Essa decisão implicou em restrições no processo aquisitivo e na concentração de desenvolvimento de soluções com recursos internos, conforme reportado pelo diretor de desenvolvimento de 2007.

*“Ficamos autorizados a atender apenas às requisições de clientes por software proprietário que já possuíam a referida plataforma ou os processos de renovações de licenças proprietárias” (DD-2007).*

Já em 2011, com a mudança de governo e diretoria de TI, baseado no caso de excepcionalidade da mesma lei, decidiu dar maior abertura para aquisições de soluções proprietárias. Essa estratégia foi adotada como solução de algumas necessidades das áreas de habitação, administração, previdência, recursos humanos, fazenda, saúde e infraestrutura além de soluções de *business intelligence*, gestão de processos de negócios e plataformas móveis. Novo impacto significativo na governança de TI é percebido.

Sob a perspectiva da atividade de avaliação, segundo o diretor de desenvolvimento de 2011, passou de uma etapa para duas, com a mudança da diretoria oriunda da mudança do governo.

*“A primeira avaliação compreende a análise das soluções livres existentes nos âmbitos federal e estadual e o respectivo esforço de customização. A segunda avaliação refere-se às soluções proprietárias disponíveis” (DD-2011).*

Essa mudança impactou também na atividade de direcionamento que passou a compreender *“uma comparação das alternativas, dando subsídios de qualidade, preço e tempo para atender aos clientes”* (DD-2011). O apoio ao atendimento de demandas de curto prazo exigidas por lei ou por necessidade dos clientes, também foi direcionado para o processo de terceirização e que, nas palavras do mesmo entrevistado, esse processo:

*“Pode apoiar no atendimento de demandas de curto prazo, exigidos por lei ou por necessidade dos clientes, porém impacta na elaboração das especificações técnicas devido à complexidade do detalhamento exigido” (DD-2011).*

A análise da atividade de monitoramento aponta que não ocorreram alterações significativas com as mudanças de poder ocorridas. Observa-se na Figura 5, que as mudanças no processo das escolhas de longo prazo, da organização, foram coincidentes às alternâncias de poder do Governo pelo voto, e do diretor presidente da organização, conforme apresentado na Figura 4 e impactaram fundamentalmente o princípio de direcionamento. Já nas escolhas tecnológicas de curto prazo, as avaliações, direcionamentos e monitoramentos permaneceram nos níveis das diretorias e gerências, e, portanto, dentro das normas de governança corporativa de TI (NBR, 2009).

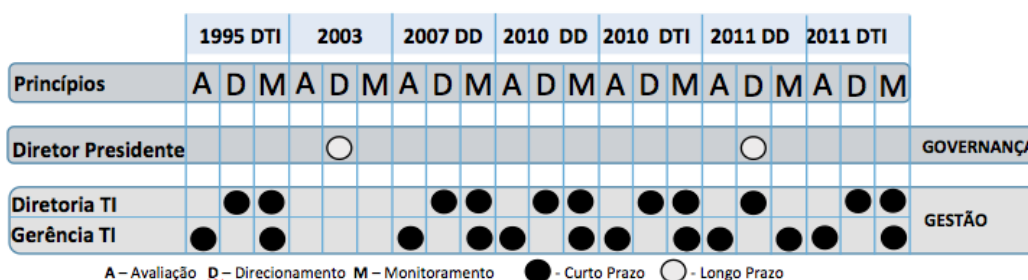


Figura 4 – Escolhas Tecnológicas ao longo da Alternância de Governos  
 Fonte: elaborado pelos autores.

Observou-se ainda que, apesar das alternâncias de poder na organização afetarem o processo de escolhas tecnológicas, não houve aproximação da participação das diretorias de TI no processo decisório do conselho de administração.

### 5. Considerações Finais

Foi possível constatar que a alternância de governo afeta diretamente a governança de TI, pois não dá suporte à continuidade das decisões. Enquanto em uma organização privada, existe uma tendência na continuidade do poder por não estar sujeita a fatores externos, no setor público é natural que, havendo uma mudança no governo, os cargos de direção sejam também alterados. Esse comportamento traz diversos reflexos para a organização: nem sempre os projetos em andamento são concluídos, pois a prioridade da nova equipe de diretores pode ser outra. Em contrapartida, a organização não fica refém do que já possui implementado, e tem-se oportunidade para inovar e mudar.

Com base nos dados analisados, este estudo evidencia que as tomadas de decisão estratégicas da organização ocorrem alinhadas à estrutura de governança de TI, ou seja, o direcionamento parte do diretor presidente ficando definidos os padrões a serem seguidos pelas diretorias e gerências. Identificou-se ainda que a alternância do governo reflete diretamente em alterações do ocupante do cargo de presidência, provocando um “efeito dominó” com as mudanças das diretorias de TI e introdução de diferentes padrões de escolhas tecnológicas. Esse comportamento “top-down” tem isolado as diretorias de TI, ficando restritas à gestão das escolhas tecnológicas predominantemente baseadas em avaliações técnicas, comprometendo a qualidade e eficiência da governança de TI, uma vez que os CIOs – ou equivalentes – possuem conhecimentos necessários à decisões estratégicas de tecnologia.

O isolamento identificado poderá ser minimizado com a participação das diretorias de TI nas reuniões do conselho de administração contribuindo efetivamente nas decisões de negócios. Essa mudança permitirá a adoção de padrões de escolhas tecnológicas baseadas em avaliações de cenários futuros contemplando as tendências econômicas e sociais e dará mais subsídios ao conselho de administração (Meirelles, 2015) para direcionar os investimentos de TI.

No decorrer da realização da pesquisa, identificou-se a oportunidade da realização dessa pesquisa com abrangência nacional para enriquecer os resultados aqui apresentados. O mesmo pode ser aplicado à expansão das entrevistas para uma investigação na perspectiva de outros executivos envolvidos e/ou afetados pelas decisões tecnológicas tomadas pela organização, tais como conselho de administração, usuários, entre outros. Outra oportunidade de estudo refere-se à velocidade das inovações tecnológicas no que tange ao impacto da lei estadual 14.058/2001 no atendimento eficiente às necessidades dos clientes. A partir de estratégias



como “startups”, identificam-se vantagens tecnológicas sobre as demais soluções de mercado exigindo esforços contínuos na integração das soluções abertas e proprietárias.

## Referências Bibliográficas

- Arthur, W. B. (1989). Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, 99(394), 116-131. doi:10.2307/2234208
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições, 70, 225.
- Brasil. 1998. *Emenda Constitucional nº 19*. [Online] 4 de junho de 1998. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm).
- \_\_\_\_\_. 2016. Lei Nº 13.303. [Online] 30 de junho de 2016. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm).
- De Haes, S., & Van Grembergen, W. (2008, January). Analysing the relationship between IT governance and business/IT alignment maturity. In *Hawaii International Conference on System Sciences, Proceedings of the 41st Annual* (pp. 428-428). IEEE.
- \_\_\_\_\_. (2004). IT governance and its mechanisms. *Information Systems Control Journal*, 1, 27-33.
- Meirelles, F. S. (2015). 26ª edição da Pesquisa Anual do Mercado Brasileiro de Administração e Uso de Tecnologia de Informação nas Empresas.
- NBR, ABNT. 2009. *ISO/IEC 38500 - Governança Corporativa de Tecnologia e Informação*. 2009.
- Peterson, R. (2003). Information strategies and tactics for Information Technology governance, en W. Van Grembergen (Ed.), *Strategies for Information Technology Governance*. Hershey.
- PR. 2003. Lei 14058. [Online] 23 de agosto de 2003. <http://www.legislacao.pr.gov.br/>.
- Rasera, M., Walter, S., Cherobim, A., & Cunha, M. (2010). Governança de tecnologia de informação: um estudo bibliométrico e sociométrico da produção científica brasileira no EnNPAD de 2004-2009. *XIII SemeAD Seminários de Administração*, 1-16.
- Weill, P., & Ross, J. (2005). A matrixed approach to designing IT governance. *MIT Sloan Management Review*, 46(2), 26.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Publications.