

A Governança de Ti Autônoma na Administração Pública Federal

Eloisa Toffano Seidel Masson
eloisats@gmail.com
UCB

Edson C. Mello Junior
edson.cmellojr@gmail.com
UCB

Josiane Neves Pereira
josianidf@gmail.com
UCB

João Souza Neto
sznetoj@gmail.com
UCB

Resumo: Nos últimos anos, a Governança de Tecnologia da Informação (TI) começou a ser mais debatida no âmbito da Administração Pública Federal (APF). Em sua última avaliação, o Tribunal de Contas da União dedicou especial atenção também na identificação de elementos essenciais da Governança Corporativa. Este artigo busca avaliar o alinhamento entre a Governança de TI e a Governança Corporativa na APF, verificando a possibilidade da existência de avanços na Governança de TI de forma desvinculada da Governança Corporativa. O código de Governança Corporativa King III que aborda a necessidade da Governança de TI ser tratada como um dos elementos da Governança Corporativa foi utilizado com referência para a pesquisa. Os resultados obtidos sugerem que há um protagonismo das áreas de TI e um baixo envolvimento da Alta Administração dos órgãos da APF, tanto na definição de diretrizes quanto na avaliação dos resultados. Os autores sugerem pesquisas futuras que investiguem qual o prejuízo que esta desvinculação tem trazido para a APF.

Palavras Chave: Governança Corporati - Código King III - Governança de TI - COBIT -

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a partir de escândalos financeiros e administrativos norte-americanos (Enron, WorldCom, Merck etc), a Governança Corporativa começou a ser mais debatida e suas práticas mais implementadas com objetivo de combater fraudes e garantir maior segurança aos investidores. Segundo o IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009), a Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

O Código de Governança Princípios para a África do Sul, conhecido como King III, foi lançado em setembro de 2009. Desde a introdução do primeiro relatório, King I, em 1994, o objetivo era promover os mais altos padrões de Governança Corporativa na África do Sul por meio do alinhamento entre as práticas das empresas sul-africanas às melhores práticas internacionais (IODSA, 2002). O diferencial do King III em relação as versões anteriores é que ele aborda, pela primeira vez, a importância da Governança de TI para a Governança Corporativa, tendo em vista que a TI tornou-se parte integrante do negócio e é fundamental para apoiar, sustentar e fazer crescer a organização. A maior parte das organizações não percebe mais a TI apenas como uma facilitadora de operações, mas como uma parceira estratégica que pode criar oportunidades e aumentar a competitividade.

Com essa preocupação, o King III faz referência a normas e guias de boas práticas internacionais, desenvolvidos por organizações como ITGI, ISACA e ISO, ressaltando que esses modelos podem ser usados como *frameworks* de Governança de TI, desde que analisada sua adequação para cada caso. Para Gheorghe (2011), a Governança de TI surgiu como um suporte para a Governança Corporativa, como uma parte importante dos esforços do Conselho de Administração para obter um melhor desempenho em um ambiente de elevada competição. Segundo o ITGI, a Governança de TI integra a Governança Corporativa e consiste em mecanismos de liderança, estrutura organizacional e processos que garantem que a TI mantém e realiza as estratégias e objetivos da organização.

O COBIT (*Control Objectives for IT and related Technology*) é um *framework* de controle reconhecido mundialmente, que pode ser utilizado para enfrentar os atuais problemas de Governança de TI (BORITZ, 2005). Ele é usado por auditores, gerentes de TI e consultores para avaliar o estado do controle interno e gerenciar os riscos de TI relacionados aos negócios. Atualmente, o COBIT é adotado como referência pelo Tribunal de Contas da União para acompanhar a situação de Governança de TI na Administração Pública Federal. (TCU, 2011)

Considerando esses aspectos, a interdependência existente entre a Governança Corporativa e a Governança de TI torna necessária a identificação clara do papel da TI e de seu efetivo alinhamento à Governança Corporativa. Assim sendo, a presente pesquisa busca compreender qual o nível de alinhamento entre a Governança de TI e a Governança Corporativa na Administração Pública Federal, verificando a possibilidade da existência de avanços na Governança de TI de forma desvinculada da Governança Corporativa.

2. GOVERNANÇA

Governança refere-se ao surgimento e reconhecimento de princípios, normas, regras e procedimentos que fornecem padrões de comportamento público aceitável, e que, uma vez seguida, são suficientes para produzir regularidades comportamentais. (KEOHANE e NYE, 2000)

As subseções a seguir tratam da Governança Corporativa e da Governança de TI. Ambos os tipos de governança podem influenciar significativamente o desempenho da organização por meio da criação de valor para o negócio e do gerenciamento balanceado do risco, com o retorno do investimento. (BRODBECK et al., 2004; WEILL e ROSS, 2006; XUE; LIANG e BOULTON, 2008).

2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA

A crescente complexidade das relações entre as empresas e a sociedade, bem como o surgimento de escândalos corporativos fizeram com que regras que regulam as relações empresariais com as várias partes interessadas fossem estabelecidas. A Governança Corporativa, na última década, passou a ser discutida e pesquisas examinaram o efeito de melhores práticas de Governança Corporativa sobre o desenvolvimento do mercado de capitais, como as desenvolvidas por Aguiar et al (2004) e Rogers (2005).

Segundo a *Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD (2004), a Governança Corporativa é um elemento-chave para melhorar a eficiência econômica e o crescimento, bem como para aumentar a confiança do investidor. A Governança Corporativa envolve um conjunto de relações entre a gerência da organização, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas. A Governança Corporativa também fornece a estrutura através da qual os objetivos organizacionais são estabelecidos e o monitoramento de desempenho é determinado para assegurar a concretização destes.

Monforte (2006) coloca que um sistema de Governança Corporativa eficaz pode fortalecer as empresas, reforçar competências para enfrentar novos níveis de complexidade, ampliar as bases estratégicas da criação de valor, ao mesmo tempo em que se torna fator de harmonização de interesses. Ao contribuir para que os resultados corporativos se tornem menos voláteis, aumenta a confiança dos investidores, fortalece o mercado de capitais e é fator coadjuvante do crescimento econômico. Já Bishara e AbdelSater-Abusamra (2003) argumentam que a empresa com boa governança estará melhor posicionada no mercado global de hoje e que será mais ágil e flexível em suas respostas aos ambientes de negócios em constante mudança.

Pode-se perceber que cada vez mais a sociedade está impondo às empresas a adoção de mecanismos que garantam confiança, responsabilidade, sustentabilidade e transparência. Os códigos de governança têm surgido em vários países, propondo, de forma estruturada, práticas a serem adotadas pelas organizações visando melhorar a Governança Corporativa.

Analisando alguns dos principais Códigos de Governança Corporativa, como o OECD (2004) – Transnacional, FRC (2010) – Reino Unido, IODSA (2009) – África do Sul e o IBGC (2009) – Brasil, percebe-se que apenas o código proposto pelo IOSDA, conhecido como Código de Governança King III, traz como um dos elementos de governança a Governança da Tecnologia da Informação. Desta forma, para que possamos avaliar, neste estudo, o nível de alinhamento entre a Governança Corporativa e a Governança de TI, adotaremos os princípios e práticas propostos pelo Código de Governança King III.

2.1.1 CÓDIGO DE GOVERNANÇA KING III

Desde 1994, quando foram lançadas as primeiras diretrizes de controle interno e Governança Corporativa da África do Sul, compiladas no relatório denominado *The King Report on Corporate Governance* (King I), muito evoluiu. Os trabalhos realizados pelo *King Committee on Corporate Governance* ganharam reconhecimento internacional e colocaram a África do Sul em posição de destaque no campo da Governança Corporativa.

A primeira revisão do King I foi realizada em 2002 e, mais recentemente, em 2009, a versão Código de Governança: Princípios para a África do Sul, conhecido como King III, foi lançada. A filosofia do King III gira em torno de liderança, sustentabilidade e cidadania corporativa.

Segundo o King III, na maioria das empresas, a TI tornou-se parte integrante do negócio, não atuando mais como facilitador operacional, mas como um importante ativo estratégico para criar oportunidades e obter vantagem competitiva. As empresas têm feito e continuam a fazer um investimento significativo em TI, pois praticamente todos os componentes, aspectos e processos de uma organização incluem alguma forma de automação. Além disso, o surgimento e a evolução da Internet, comércio eletrônico e comunicação eletrônica permitiram às empresas realizar negócios eletronicamente e realizar transações em tempo real.

Esta realidade trouxe riscos significativos que, somados aos grandes investimentos em projetos de TI, apontam para a necessidade de regulação e controle. Atenção deve ser dada para a integridade e disponibilidade do funcionamento dos sistemas de informação; propriedade destes sistemas; autenticidade da informação e o retorno de investimento dos projetos de TI. Desta forma, com a percepção de que a TI é fator crítico na Governança Corporativa, o King III tornou-se o primeiro Código de Governança Corporativa a abordar a Governança de TI em detalhes. Os princípios, segundo o King III, referentes à TI são descritos no Quadro 1.

Quadro 1: Princípios do King III

PRINCÍPIOS	
1	O Conselho de Administração deve ser responsável pela Governança de TI
2	A TI deve estar alinhada com o desempenho e objetivos de sustentabilidade da empresa
3	O Conselho de Administração deve delegar à direção executiva a responsabilidade pela implementação de um framework de Governança de TI
4	O Conselho de Administração deve monitorar e avaliar investimentos e despesas significativos em TI
5	A TI deve fazer parte integral de gestão de riscos da empresa
6	O Conselho de Administração deve assegurar que os ativos de informação são geridos de forma eficaz
7	Um comitê de riscos e um comitê de auditoria devem auxiliar o Conselho no cumprimento de suas responsabilidades relacionadas à TI

Estes fatores e suas práticas recomendadas serão objetos de estudo nesta pesquisa, a fim de averiguar se a Governança de TI tem sido considerada pela Governança Corporativa na Administração Pública Federal.

2.2 GOVERNANÇA DE TI

Segundo De Haes e Van Grembergen (2006), Governança de TI é a capacidade organizacional exercida pela alta administração, direção executiva e direção da TI para controlar a formulação e a implementação da estratégia de TI e, desta forma, garantir a fusão entre o negócio e a TI.

Simonsson e Johnson (2005) analisaram 60 artigos e propuseram, com base na literatura, uma consolidação das definições de Governança de TI. Segundo esses autores, a Governança de TI está relacionada à tomada de decisão de TI no que se refere à preparação, elaboração e implementação de decisões sobre metas, processos, pessoas e tecnologia em nível tático e estratégico. Para Weill e Ross (2004), a Governança de TI é o estabelecimento dos direitos de decisão e da matriz de responsabilidades para encorajar comportamentos desejáveis no uso da TI.

A responsabilidade pela Governança de TI, na visão do ITGI (2003), é do Conselho de Administração e da direção executiva, esta Governança é parte da Governança Corporativa e consiste na liderança, estruturas organizacionais e processos que garantem que a TI da organização sustenta e estende as estratégias e objetivos da organização. O ITGI cita que um *framework* de Governança de TI, como o *Control Objectives for Information and related Technology* (COBIT), pode ser um elemento fundamental para garantir o controle adequado e a governança sobre as informações e os sistemas que as criam, armazenam, manipulam e recuperam.

2.2.1 FRAMEWORK COBIT

O *Control Objectives for Information and related Technology* (COBIT®) fornece boas práticas de gestão e Governança de TI por meio de um modelo de domínios, processos e atividades apresentado em uma estrutura lógica e gerenciável. Essas boas práticas são focadas mais em controles do que nas atividades de execução (ITGI, 2007). O *framework* é mantido pela ISACA, a qual afirma que o COBIT é produto de 15 anos de pesquisa, elaborado com a participação de mais de 100 mil participantes, representando o consenso entre esses especialistas (ISACA, 2010).

Periodicamente, são lançadas versões do COBIT. Esta pesquisa foca a abordagem da versão 4.1, uma vez que o COBIT 5, lançado há menos de um ano, não tem ainda uma ampla adoção na Administração Pública Federal.

As áreas de foco abordadas pelo COBIT 4.1 para a Governança de TI estão definidas na figura 1 e asseguram que: a área de TI esteja alinhada com os negócios; a área de TI habilite o negócio e maximize os benefícios; os recursos de TI sejam usados de forma responsável; e os riscos de TI sejam gerenciados apropriadamente.



Figura 1: Áreas de foco na Governança de TI. (ITGI,2007)

O alinhamento estratégico objetiva garantir a ligação entre os planos de negócios e de TI, definindo, mantendo e validando a proposta de valor da TI, alinhando suas operações com as operações da organização. A entrega de valor, por sua vez, é a execução da proposta de valor da TI através do ciclo de entrega, garantindo que a TI entregue os benefícios previstos na estratégia da organização, concentrando-se em otimizar custos.

A gestão de recursos refere-se à melhor utilização possível dos investimentos e o apropriado gerenciamento dos recursos críticos de TI: aplicativos, informações, infraestrutura e pessoas. Já a gestão de riscos compreende o entendimento dos riscos, avaliação da tolerância a risco da organização e dos requerimentos de conformidade, e a inserção do gerenciamento de riscos nas atividades da organização. Finalmente, o foco da mensuração de desempenho é acompanhar e monitorar a implementação da estratégia, o uso dos recursos, o processo de avaliação de desempenho e a entrega dos serviços.

Nota-se, então, que as áreas de foco da Governança de TI, propostas pelo COBIT, buscam garantir que a TI esteja alinhada às necessidades organizacionais, ou seja, a Governança de TI pode ser percebida como algo intrínseco à Governança Corporativa.

É interessante ressaltar que, *frameworks* de controle internacionais de Governança de TI, como o COBIT, ajudam as organizações a obterem o máximo proveito de suas informações, maximizando os benefícios, minimizando os riscos e capitalizando oportunidades de negócios relacionados à TI. A gestão pode, então, utilizar o COBIT para traduzir isso em aumento da vantagem competitiva, melhoria da satisfação do cliente, aumento da produtividade dos funcionários e da rentabilidade, e redução de tempo dos serviços de atendimento ao cliente. (HARDY 2006).

2.2.2 A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A Administração Pública Federal compreende (BRASIL, 1967):

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; e fundações públicas.

O Tribunal de Contas da União - TCU auxilia o Congresso Nacional a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. (BRASIL, 1988)

No que se refere à gestão de TI, as referências existentes são aquelas sugeridas pelos órgãos de controle, notadamente o TCU, que vem citando em seus acórdãos *frameworks* e normas internacionais, como o próprio COBIT, a biblioteca ITIL e algumas normas ISO. (XAVIER, 2010)

Independente do tipo de organização, pública ou privada, a necessidade de Governança Corporativa e de TI é considerada primordial, e o próprio governo federal tem indicado isso através de levantamentos de governança. Nesse sentido, o TCU realizou pesquisa quantitativa por meio questionário, com 36 questões, subdivididas em 494 itens, contemplando as oito dimensões do GesPública (BRASIL, 2005): liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas e processos, e resultados.

No relatório de levantamento publicado pelo TCU (2012) acerca da Avaliação da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, foi destacado que apenas 22% dos dirigentes máximos declararam estar na faixa aprimorada de capacidade em Governança Corporativa. O relatório descreve ainda que a maioria das instituições respondentes está na faixa inicial de capacidade nessa questão (42%), o que sugere elevado risco de descumprimento da atribuição inerente aos designados ao exercício da alta administração. Essa vulnerabilidade, conforme os apontamentos do levantamento do TCU, sugere que novos levantamentos devem aprofundar o estudo da Governança Corporativa nas instituições federais e do impacto sobre sua eficiência.

Considerando a necessidade e os benefícios da Governança Corporativa e de TI citados anteriormente e o resultado apontado por esta pesquisa do TCU, é interessante pesquisar o alinhamento entre a Governança Corporativa e a de TI, nesse contexto.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

O trabalho visa responder a seguinte questão de pesquisa: “Na Administração Pública Federal, há áreas de TI que implantaram modelos de Governança de TI sem vínculos com um modelo de Governança Corporativa?”. O objetivo desta pesquisa é avaliar, junto a órgãos da Administração Pública Federal, o alinhamento da Governança de TI com a Governança Corporativa.

Foram definidos os seguintes objetivos específicos: conceituar Governança Corporativa e de TI; identificar os principais modelos de Governança Corporativa existentes, analisando o alinhamento da Governança Corporativa e da TI proposto; verificar e analisar o alinhamento da Governança Corporativa com a Governança de TI na Administração Pública Federal.

Esta investigação utiliza a abordagem quantitativa. Collis e Hussey (2005) afirmam que a abordagem quantitativa é focada na mensuração dos fenômenos e envolve coletar e analisar dados numéricos. A abordagem quantitativa é aplicável, nesta investigação, principalmente com relação ao emprego da quantificação no tratamento dos dados referentes à identificação do alinhamento da Governança Corporativa com a Governança de TI.

Os dados referentes à Governança Corporativa e à de TI e os principais modelos de governança foram obtidos em pesquisa documental. Foram pesquisadas as bases disponibilizadas no portal da CAPES, documentos governamentais (leis, normativos, instruções, editais), e sítios que continham os modelos de governança utilizados no estudo.

Foram aplicados os seguintes instrumentos de coleta de dados: pesquisa em bases de dados, documentos organizacionais e questionários semi-fechados.

Considerando os modelos de governança analisados, foi definido que a pesquisa utilizaria como balizador para desenvolvimento das questões o Código de Governança Corporativa King III. A escolha do modelo King III considerou o fato deste ser o único Código de Governança Corporativa que contempla a importância da participação da Governança de TI como viabilizadora da Governança Corporativa.

O questionário desenvolvido compõe-se de 17 questões, sendo 15 obrigatórias e 2 opcionais, conforme o Quadro 2. O entrevistado principal é o responsável pela área de TI do órgão. Por se tratar de um questionário que pode expor o entrevistado ou sua organização, a confidencialidade dessas informações foi garantida concedendo-se um número de identificação para cada respondente. As questões consideraram os sete princípios elencados pelo King III para Governança de TI e citados no item 2.1.1. Além disso, o respondente pôde indicar comentários adicionais relacionados à pesquisa.

Quadro 2: Questionário de pesquisa

QUESTÃO	OPÇÕES DE RESPOSTA				
Seu órgão implementa Governança de TI?	Não	Sim, baseado no CobiT 4.1	Sim, baseado no CobiT 5	Sim, baseado no modelo do Peter Weill do MIT	Outro
Seu órgão implementa Governança Corporativa?	Não	Sim, baseado no IBCG	Sim, baseado no Cadbury	Sim, baseado no King III	Outro
Se seu órgão participou da pesquisa iGovTI do TCU em 2012, informe qual foi a pontuação obtida:	[Livre texto]				
Quem garante que a TI do seu Órgão adota e implementa um framework para Governança de TI?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
Como é definido o responsável pela Governança de TI do seu Órgão?	Cargo com exigência de compatibilidade do perfil com a função.	Cargo sem exigência de compatibilidade do perfil com a função	Função de carreira	Não é definido	
Quem garante que a estratégia da TI do seu Órgão está integrada à estratégia do órgão?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
Quem exige que o uso da TI explore oportunidades para melhorar o desempenho e a sustentabilidade do órgão?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
Quem controla e monitora o retorno de investimento dos projetos estratégicos de TI do seu Órgão?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
Quem garante que a Governança de TI do seu Órgão suporta os serviços terceirizados de TI?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
Quem garante que os riscos da TI do seu Órgão estão adequadamente endereçados e controlados?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
A gestão de riscos da TI do seu Órgão é parte da gestão de riscos corporativa?	Sim			Não	
Quem verifica o cumprimento de leis e normas relacionadas a TI?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Auditoria	Ninguém
Quem garante que existem sistemas para o gerenciamento e segurança da informação?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
O responsável pela Governança de TI trabalha em conjunto com outra(s) assessoria(s)/comitê(s) do órgão?	Sim, com assessoria/comitê relacionado a Risco	Sim, com assessoria/comitê relacionado a Auditoria Interna	Sim, com ambas	Não	
Quem garante que o uso da TI está adequado aos serviços prestados pelo órgão à população?	Diretor TI	Alta Administração do órgão	Conselho de Administração ou similar	Ninguém	
Existe um plano de auditoria que possa nortear a Governança de TI na implantação de controles com o objetivo de realizar uma prestação de contas junto a Alta Administração do órgão?	Sim			Não	
Gostaria de deixar algum comentário no que se refere a Governança de TI do seu Órgão?	[Livre texto]				

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 ANÁLISE GERAL

A pesquisa foi respondida por 23 responsáveis pela área de TI de órgãos da Administração Pública Federal e de empresas públicas.

Com relação à implementação de Governança Corporativa nos órgãos e qual o modelo adotado, observou-se que, aproximadamente, 61% dos respondentes não têm implementado nenhum modelo de Governança Corporativa. Entre os que adotam Governança Corporativa, 77% utilizam um modelo próprio ou híbrido, não seguindo nenhum padrão de mercado.

Considerando a implementação de Governança de TI nos órgãos e a utilização de algum *framework* de Governança de TI, as respostas mostraram que os órgãos, na sua maioria (65%), já adotam ou estão no processo de implantação de Governança de TI, utilizando, em especial, o *framework* COBIT 4.1 (60%).

Dos órgãos pesquisados, somente 34% adotam Governança Corporativa e de TI. Observa-se, também, que 30% dos órgãos adota a Governança de TI sem implementar Governança Corporativa. Tais resultados mostram claramente a existência do fenômeno da Governança de TI autônoma, completamente desvinculada de uma Governança Corporativa.

O Código King III propõe 7 princípios referentes à TI que devem compor a Governança Corporativa. Assim sendo, as questões de número 4 a 13 do questionário, buscaram identificar se esses princípios estavam presentes nos órgãos pesquisados.

O primeiro princípio, referente à TI, abordado pelo King III, define que o Conselho de Administração deve ser responsável pela Governança de TI. Percebeu-se, ao analisar os resultados, que em 30% dos órgãos esta responsabilidade é do Conselho de Administração ou da Alta Administração do órgão. Em quase 40% dos órgãos, a responsabilidade da Governança de TI está a cargo do Diretor da TI (ou função similar) e, em 30% dos casos, não há um responsável. Assim sendo, os resultados obtidos mostram que menos de 31% dos órgãos pesquisados estão alinhados ao primeiro princípio do modelo King III.

O conceito de que a TI deve estar alinhada com os objetivos de desempenho e de sustentabilidade da empresa, é tratado pelo segundo princípio do King III. Neste estudo, optou-se por dividir este princípio em dois, tratados como 2a e 2b. O princípio 2a busca identificar de quem é a responsabilidade pelo alinhamento estratégico da TI com a estratégia institucional. Para esse princípio, os resultados mostraram que em 52% das organizações essa atribuição é da Alta Administração ou do Conselho de Administração. O Diretor de TI é o responsável pelo alinhamento em 34% dos órgãos e no restante das organizações (13%) não foi identificado de quem é a atribuição. O princípio 2b buscou verificar de quem é a responsabilidade pelo uso da TI de forma eficaz para melhorar o desempenho e a sustentabilidade do órgão. As respostas obtidas de 65% dos respondentes atribuem essa responsabilidade à Alta Administração ou ao Conselho de Administração e em 26% ao Diretor de TI. Os resultados, considerando os princípios 2a e 2b, mostram que pouco menos da metade dos órgãos consultados (47%) atendem na totalidade o princípio 2 do King III, identificando a Alta Administração como responsável por sua implementação.

Analisando-se as respostas referentes ao terceiro princípio do King III, que aborda a necessidade do Conselho de Administração delegar à direção executiva a responsabilidade pela implementação de um *framework* de Governança de TI, garantindo que o responsável possua a qualificação e experiência necessária, observou-se que em 30% dos órgãos existe essa preocupação. Em muitos casos (43%), não é definido um responsável pela implementação de um *framework* de Governança de TI ou não é exigida nenhuma qualificação específica para o responsável (26%).

A importância do Conselho de Administração monitorar e avaliar investimentos e despesas significativos em TI (Princípio 4 do King III) ainda é pouco percebida pelos respondentes. Para melhor análise, este princípio foi abordado sobre dois aspectos e será dividido em princípios 4a e 4b. O princípio 4a visa identificar quem controla e monitora o retorno de investimentos e despesas em TI. Neste caso, identificou-se que esse monitoramento é realizado pelo Conselho de Administração em apenas 34% dos órgãos. Em 39% dos órgãos, esse monitoramento é feito pelo próprio Diretor de TI. Em 26% dos órgãos, ninguém é responsável pelo controle e monitoramento do retorno de investimento e despesas de TI. O monitoramento dos serviços terceirizados (despesas significativas de terceirização em TI) é abordado pelo princípio 4b. Em 21% dos órgãos isso é uma atribuição do Conselho de Administração, enquanto que para 65% dos órgãos é do próprio Diretor da TI. Considerando-se esses dois aspectos, pode-se concluir que menos de 13% dos órgãos atendem à totalidade do quarto princípio do King III.

Considerando o entendimento da importância da TI nas organizações, o quinto princípio aborda a necessidade de que a TI faça parte integral da gestão de risco da organização. Apenas 30% dos órgãos pesquisados informaram que a gestão dos riscos da TI faz parte da gestão de riscos corporativa.

O sexto princípio define que o Conselho de Administração deve assegurar que os ativos de informação são geridos de forma eficaz. Em apenas 30% dos órgãos percebe-se o atendimento deste princípio. Na maioria dos casos (52%), o Diretor da TI assegura o gerenciamento dos ativos de informação. Em 17% dos órgãos, não há ninguém assegurando essa gestão.

A necessidade de um comitê de riscos e de um comitê de auditoria para auxiliar o Conselho de Administração no cumprimento de suas responsabilidades relacionadas à TI é tratada no sétimo princípio do King III. Neste caso, percebe-se que em 61% dos órgãos nenhum dos comitês atua com o responsável pela Governança de TI. Em 26% dos casos, apenas um dos comitês é envolvido e em apenas 13% dos órgãos os dois tipos de comitê atuam.

As seguintes observações podem ser feitas a partir dos resultados obtidos:

- Nenhum dos órgãos pesquisados atende a todos os princípios propostos pelo King III e 34% dos órgãos não atende a nenhum dos princípios;
- No geral, podemos perceber que os índices de aderência dos órgãos pesquisados aos princípios do Código King III estão abaixo de 50%, variando de 13% no caso dos Princípios 4 e 7, que tratam, respectivamente, da necessidade do Conselho de Administração monitorar e avaliar investimentos e despesas significativos em TI e da necessidade de Comitês de riscos e de auditorias, a 47% para o Princípio 2, que aborda a necessidade da TI estar alinhada com o desempenho e objetivos de sustentabilidade da organização (Gráfico 1);

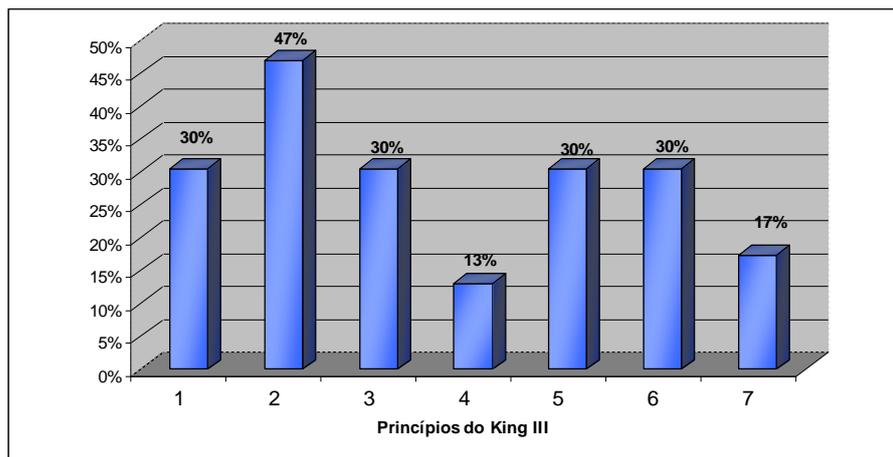


Gráfico 1: Aderência aos Princípios do King III

- É forte a atuação do Diretor da TI, nos princípios que avaliam responsabilidade, conforme mostrado no Gráfico 2. Os resultados demonstram que em apenas dois dos sete princípios percebe-se uma atuação forte da Alta Administração. Os dados revelam, ainda, que os princípios que tratam da governança de investimentos significativos e da implantação de comitês de controle obtiveram os menores índices de aderência aos princípios de Governança do Código King III e possuem o maior número de organizações onde esta responsabilidade está com a própria área de TI.

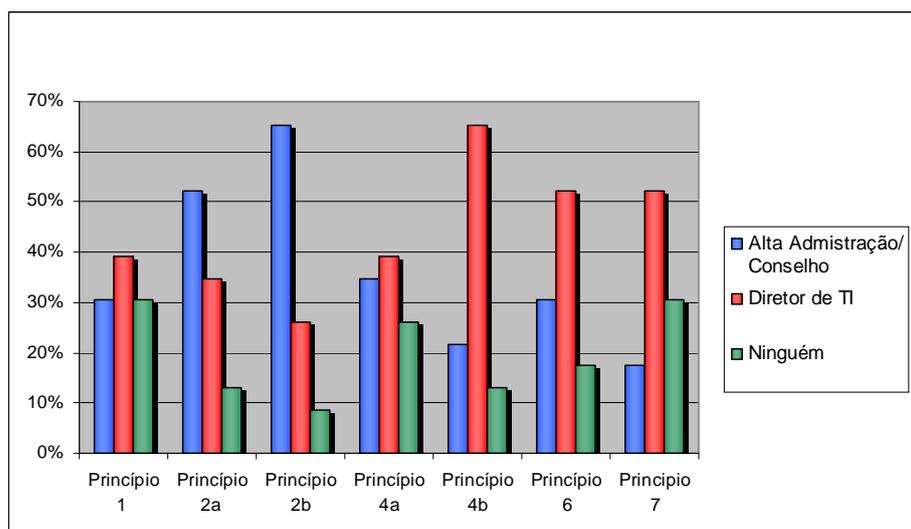


Gráfico 2: Responsáveis pelos princípios do King

As questões abertas do questionário corroboraram os achados obtidos com as respostas objetivas:

- “Na empresa estatal onde trabalho não há vínculo entre Governança de TI e Governança Corporativa.”

- “Não existe uma formalização quanto a seguir os princípios de Governança Corporativa, seja alinhado ao IBGC ou a o King III, mas dizer que a Governança Corporativa não existe no órgão também não é verdade. Em termos de instituições governamentais, os

próprios princípios constitucionais de Legalidade, Igualdade etc. já têm um alinhamento com Governança Corporativa. Acredito que alguma Governança Corporativa sempre exista, se é boa ou está alinhada a algum "padrão" é outra pergunta."

- "A Governança de TI, apesar de ser responsabilidade da alta gestão do órgão, se não contar com iniciativas da unidade de TI, estaciona e não ocorre e só é retomada por força de acórdãos do TCU."

- "O Diretor de TI tem trabalhado com apoio do CGTI, Comitê Gestor de TI, que é presidido pela alta gestão, mas ainda falta formalizar planos e ações para envolver mais a alta gestão."

4.2 ANÁLISE COMPARATIVA COM O RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE TI NA APF DE 2012 (TCU)

Diferentemente do levantamento realizado em 2010, o Perfil GovTI 2012 passou a adotar nova estrutura lógica de organização e pontuação das questões com as responsabilidades de governantes e gestores mais bem delineadas conforme a Figura 2.

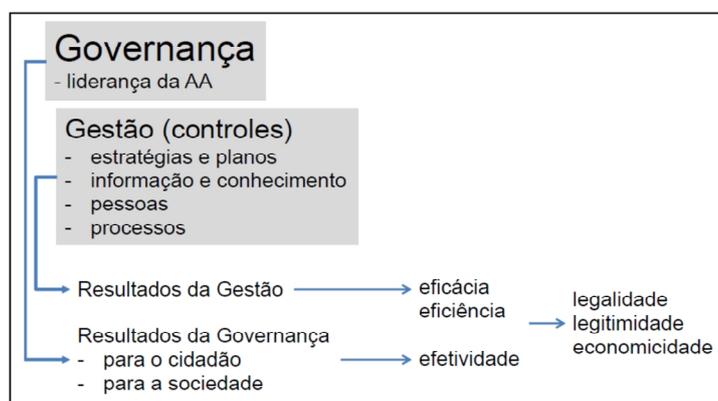


Figura 2: Estrutura do Questionário do Levantamento Perfil GovTI 2012 (TCU,2012)

A semelhança da presente pesquisa, a dimensão Governança foi tratada na Avaliação da estrutura de Governança Corporativa e de TI (D1). Esta seção do questionário referiu-se aos elementos essenciais de Governança Corporativa e de TI possibilitando uma análise comparativa dos dois trabalhos.

Naquele levantamento, com 337 órgãos, apenas 15% declararam-se com capacidade aprimorada para liderar, 36% se declararam em condições intermediárias e 49% na faixa inicial. Assim, o TCU conclui haver **indícios de descumprimento das atribuições da alta administração** já detectados no trabalho que originou o Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, cujas recomendações e determinações devem ser monitoradas.

O resultado supracitado valida os obtidos na presente pesquisa que remetem a uma baixa atuação da Alta Administração na Governança de TI nas instituições pesquisadas. Em apenas dois dos princípios King III que trata de responsabilidade, a Alta Administração surge como principal responsável.

A Q1.1 do TCU tratava a adoção de mecanismos de avaliação independente, como conselho de interessados externos e auditorias externas, a adoção de mecanismos de direção e monitoração corporativas e a adoção de código de ética. Como demonstra a figura 3, apenas 22% dos dirigentes máximos declararam estar na faixa aprimorada de capacidade em Governança Corporativa nesta questão. A maioria das instituições respondentes está na faixa inicial de capacidade (42%). Os resultados são próximos dos obtidos no princípio 7 do King

III que trata da necessidade de um comitê de riscos e de um comitê de auditoria para auxiliar o Conselho de Administração no cumprimento de suas responsabilidades relacionadas à TI e onde apenas 17% dos pesquisados declaram adotar tais comitês.

Capacidade em "Liderança da Alta Administração" (n=337)

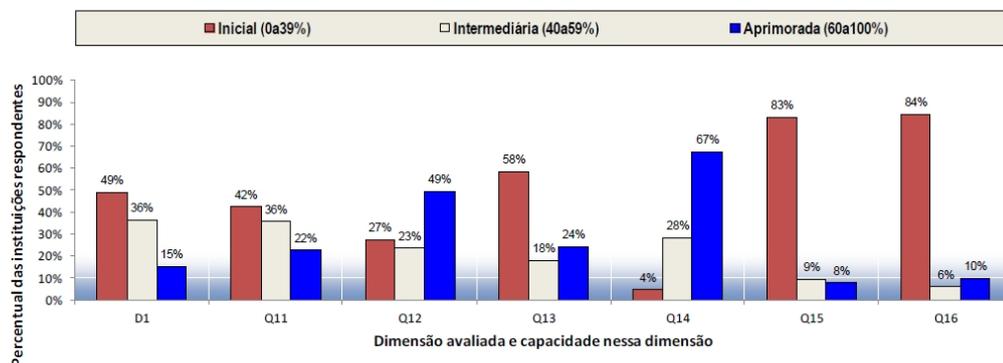


Figura 3: Capacidade em "Liderança da Alta Administração" (TCU, 2012)

A Questão 1.2 abordava a capacidade da alta administração em assumir a responsabilidade pela avaliação e estabelecimento de políticas de governança, gestão e uso corporativos de TI e a adoção de mecanismos de direção e monitoração. O conteúdo tratado é semelhante ao primeiro princípio do King III. Quase metade das instituições respondentes (49%) ao TCU se declarou aprimorada nesse quesito. No entanto, a presente pesquisa revela que em quase 40% dos órgãos, a responsabilidade da Governança de TI está a cargo do Diretor da TI, o que não invalida os resultados, mas demonstra a tendência da declarada gestão aprimorada estar sendo delegada aos gestores de TI.

A Questão 1.3 avaliou o grau de estabelecimento de objetivos, indicadores, metas e controles para TI, tendo como resultado que, na maioria das instituições respondentes (58%), a alta administração ainda não define objetivos, indicadores e metas de TI e mecanismos de controle para seu acompanhamento. Fica assim evidenciado o baixo comprometimento da alta administração com a Governança de TI, o que confirma os resultados da presente pesquisa onde nenhum dos órgãos pesquisados atende a todos os princípios propostos pelo King III e 34% dos órgãos não atende a nenhum dos princípios.

Destaca-se também que o princípio com menor índice de aderência, apenas 13,04% é o que trata da importância do Conselho de Administração monitorar e avaliar investimentos e despesas significativos em TI. Em seu Relatório, o TCU (2012) alerta:

(...) a alta administração das instituições públicas, em geral, continua a não se preocupar com a gestão e o uso de TI, situação que pode comprometer o desempenho e, por consequência, o alcance dos objetivos institucionais. O quadro identificado reforça a necessidade de os órgãos governantes superiores continuarem a adotar medidas para ampliar o universo de instituições que atendam a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário

No entanto, o resultado da avaliação da situação de Governança de TI na APF, com base no iGovTI2012, demonstra que muito se tem feito e avançado. A metade das instituições avaliadas encontra-se na faixa intermediária de capacidade em Governança de TI, o que representa aumento substancial em relação a 2010, quando apenas 38% das instituições estavam nessa faixa. Em 2010, na faixa aprimorada, havia apenas 5% das instituições, em 2012 elas chegaram a 16%.

Quando avaliamos o baixo comprometimento da Alta Administração na definição das diretrizes para TI e na garantia de seu alinhamento, revelados em ambas pesquisas, resta clara a desvinculação do modelo de Governança de TI implantado com a Governança Corporativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da pesquisa foi avaliar junto a órgãos da Administração Pública Federal o alinhamento da Governança de TI com a Governança Corporativa, verificando a possibilidade de existência de iniciativas de Governança de TI desvinculadas da Governança Corporativa.

Como resultados obtidos na pesquisa, pode-se ressaltar que a alta administração pouco se envolve na Governança de TI, pois só atuam em 2 princípios. Esta postura somada aos resultados de que os demais 4 princípios são liderados pela área de TI refletem a presença de desalinhamento da Governança de TI da Governança Corporativa.

As análises com base no King III ratificaram os levantamentos de Governança de TI do TCU, que revelam claramente o protagonismo das áreas de TI e o baixo envolvimento e comprometimento da Alta Administração tanto na definição de diretrizes quanto na avaliação dos resultados.

Como limitação da pesquisa, é importante observar que ela se baseou na percepção dos gestores de TI da Administração Pública Federal, não exigindo evidências das afirmações feitas nas respostas. Entretanto, mesmo sem comprovação efetiva, os resultados obtidos são preocupantes, pois demonstram um grave desalinhamento das iniciativas de Governança dos órgãos da APF.

Como trabalhos futuros, sugerem-se estudos que considerem uma amostra maior e melhor segmentada, permitindo uma análise por segmentos da APF. Além disso, podem ser inseridas questões que verifiquem qual o prejuízo que esta desvinculação tem trazido para a Administração Pública Federal.

6. REFERÊNCIAS

- AGUIAR, A. B.; CORRAR, L. J.; BATISTELLA, F. D.** Adoção de práticas de governança corporativa e o comportamento das ações na Bovespa: evidências empíricas. Revista de Administração da USP (RAUSP), São Paulo, v. 39, n. 4, p. 338-347, out. nov. dez. 2004.
- BISHARA, N.D.; ABDELSATER-ABUSAMRA, N. 2005.** Draft corporate governance code for Lebanese joint stock SMEs. The Lebanese Transparency Association. [Online] Disponível em: <http://www.mafhoum.com/press9/276E15.pdf> Acesso em: 01/05/2013.
- BORITZ, J.E.** Is practitioners' views on core concepts of information integrity. International Journal of Accounting Information Systems 6. 200. p 260-279.
- BRASIL.** Decreto-lei N° 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm. Acessado em 01/05/2013.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 01/05/2013
- _____. Decreto n° 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de fevereiro de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acessado em 01/05/2013
- COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger.** Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 349 p.

- DE HAES, Steven; VAN GREMBERGEN, Wim.** Information technology governance best practices in Belgian organisations. In: System Sciences, 2006. HICSS'06. Proceedings of the 39th Annual Hawaii International Conference on. IEEE, 2006. p. 195b-195b.
- FRC - FINANCIAL REPORTING COUNCIL.** The UK Corporate Governance Code. 2010. Disponível em <http://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/UK-Corporate-Governance-Code-September-2012.aspx>. Acesso em: 08/05/2013.
- GHEORGHE, Mirela.** Risk Management in IT Governance Framework. Fonte: Economia : Seria Management 2011 vol:14 iss:2 pg:545.
- HARDY, G.** Using IT governance and COBIT to deliver value with IT and respond to legal, regulatory and compliance challenges. Information Security Technical Report II, n. 11, p. 55-61, 2006.
- IODSA, Institute Of Directors in Southern Africa.** King Code Of Governance For South Africa, King III. 2009. Disponível em: <http://african.ipapercms.dk/IOD/KINGIII/kingiiiireport/>. Acesso em 03/05/2013.
- IODSA, Institute Of Directors in Southern Africa.** The King Report on Corporate Governance for South Africa (King II). Parktown. 2002.
- KEOHANE, Robert O.; NYE Joseph S.** 2000. Introduction. In Governance in a Globalizing World, ed. by Joseph S. Nye and John D. Donahue. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.** Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>. Acesso em: 02/05/2013.
- ITGI, I. T. Governance Institute.** Board briefing on IT Governance, v. 2, 2003. Disponível em http://www.isaca.org/restricted/Documents/26904_Board_Briefing_final.pdf. Acesso em 20/04/13
- ITGI, IT Governance Institute.** COBIT 4.1. 2007.
- MONFORTE, J. G.** Introdução. In: ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. (Orgs.). Governança Corporativa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development.** OECD Principles of Corporate Governance. 2004. Disponível em <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>. Acesso em: 01/05/2013.
- ROGERS, P.; RIBEIRO, K.C.S; SOUSA, A. F.** Comparações Múltiplas das Carteiras de Bolsa no Brasil: Avaliação da Performance do Índice de Governança Corporativa. Revista de Gestão USP (REGE-USP), São Paulo, v. 12, n. 4, 4. Trim. 2005.
- SIMONSSON, Márten; JOHNSON, Pontus.** Defining IT governance-a consolidation of literature. In: the 18th Conference on Advanced Information Systems Engineering. 2006.
- TCU. ACÓRDÃO 0381.** 2011. Acessado em 13/04/2013. Disponível em http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord\20110225\AC_0381_05_11_P.doc
- TCU.** Relatório de Levantamento TC 007.887/2012-4. Avaliação da Governança de Tecnologia da Informação Na Administração Pública Federal. Oportunidades de Melhoria. 2012
- XAVIER, MBF.** Mensuração da maturidade da governança de TI na administração direta federal brasileira. 2010. 167f. 2010. Dissertação (mestrado) –Universidade Católica de Brasília, Brasília.
- WEILL, Peter; ROSS, Jeanne W.** IT governance on one page. CISR WP, v. 349, p. 2, 2004.