

1 Introdução

1.1. O problema de pesquisa

A partir dos últimos anos do Século XX, pôde ser observada uma pressão da sociedade para que os governos oferecessem seus serviços com mais eficiência. Isto gerou uma tendência no sentido de reformas que os tornassem mais capazes de fornecer serviços com a qualidade esperada. Além disso, as organizações governamentais passaram a receber uma maior pressão de concorrentes da iniciativa privada.

Muitas reformas da administração pública, em diferentes governos, tiveram como meta a adoção de práticas administrativas com maior ênfase no comportamento dos mercados consumidores de seus serviços, procurando fornecer os serviços com a qualidade esperada. Para Kim (2007), as privatizações, parcerias público-privadas, terceirizações e o empreendedorismo público são soluções adotadas face às pressões para que o setor público se tornasse mais eficiente. Em cada uma das três primeiras formas, acima citadas, há uma delegação da responsabilidade operacional para organizações do setor privado. Já no empreendedorismo público busca-se criar oportunidades para que o administrador público promova inovações nas suas organizações, visando à prestação de serviços com mais qualidade.

No Brasil, nas três esferas governamentais, a partir da década de 1960, foram criadas empresas específicas para a função de processamento de dados, chamada atualmente de tecnologia da informação e comunicação - TIC¹. No âmbito do Governo Federal, criou-se o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, por meio da lei 4.516 de dezembro de 1964. Também por meio

¹ A nomenclatura para as atividades de informática mudou com o avanço de tecnologia e com as funções executadas. Atualmente encontram-se referências para os termos “Tecnologia da Informação” com a sigla TI ou IT, e “Tecnologia da Informação e Comunicação”, com as siglas TIC ou ICT. As duas alternativas poderiam ter sido utilizadas, mas foi adotada a segunda forma TIC, pois é que como as empresas pesquisadas se denominam.

de lei, em 1975, foi fundada a DATAPREV, empresa de tecnologia da informação vinculada ao Ministério da Previdência Social. Em 1974, foi fundada a COBRA, empresa que inicialmente esteve voltada para a fabricação de computadores, mas que posteriormente, com o fim da reserva de mercado, se posicionou como uma empresa prestadora de serviços.

No âmbito dos governos estaduais, encontram-se treze empresas públicas de direito privado e seis autarquias, enquanto que sete estados optam por administrar a TIC por meio de órgãos da administração direta, conforme dados extraídos do *site* da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação – ABEP (www.abep.sp.gov.br). Nos municípios, o padrão repete-se, ou seja, foram criadas entidades jurídicas com a finalidade de gerir a informática municipal. Alguns exemplos: IPLANRIO no Rio de Janeiro, PRODABEL em Belo Horizonte, PROCEMPA em Porto Alegre, ICI em Curitiba e PRODAM em São Paulo. Mesmo em municípios menores não é difícil encontrar empresas com a finalidade exclusiva de gerir a TIC. Por outro lado, dúvidas levantadas em relação à eficiência dessas empresas não são difíceis de serem encontradas na imprensa.

As atividades da Administração Pública, nos três níveis de governo, podem ser executadas de forma direta ou indireta. Elas são da administração direta quando são desempenhadas pelo poder executivo ou por um órgão subordinado tais como ministérios, secretarias estaduais e secretarias municipais (DI PRIETRO, 1998). Eventualmente, as atividades podem ser descentralizadas e exercidas pela administração indireta. Neste caso são criadas organizações públicas com “nome próprio, direitos e obrigações, poderes e deveres, prerrogativas e responsabilidades” e que “tem fins e interesses próprios” (GASPARINI, 2008). As atividades de TIC da Administração Pública são realizadas por órgãos da administração direta, por autarquias ou por empresas públicas.

A autarquia, uma pessoa jurídica de Direito Público, é definida pelo artigo 5º do Decreto Lei 200 de 1967 da seguinte forma:

Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

O mesmo 5º artigo do Decreto Lei 200 de 1967 também define a empresa pública:

a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa.

Para Di Prietro (1998) e Gasparini (2008), essas definições são válidas para os três níveis de governo. As autarquias não têm fins lucrativos, as empresas públicas podem ter.

Uma explicação dada para o deslocamento da função de TIC de órgãos próprios da administração direta para empresas públicas de direito privado ou autarquias, é fornecida por Cepik, Eisenberg e Eklund (2001). O objetivo teria sido facilitar a contratação de pessoas sem a necessidade de realização de concursos e a contratação de serviços e equipamentos por meio de um processo de licitação mais flexível, dando maior agilidade administrativa a essas empresas em relação aos órgãos da administração direta. Segundo esses autores, essa possibilidade teria sido institucionalizada pelo Decreto-Lei 200, de 1967. No entanto, a flexibilidade administrativa foi significativamente reduzida pela Constituição de 1988 que determina, em seu artigo 37, que as mesmas regras da administração direta sejam aplicadas nas autarquias, fundações e empresas públicas.

Na época atual, o fato de serem empresas públicas ou autarquias não livra essas organizações de ameaças de concorrentes. É evidente que as barreiras de entrada, baseadas na legislação, são elevadas para empresas privadas de serviços de TIC, mas elas não são proibidas de prestar serviços para o governo. Cumpre notar que o potencial deste mercado é muito atrativo, fato que pode ser demonstrado pela receita operacional do SERPRO de cerca de 1.560 milhões de Reais (SERPRO, 2011) e da DATAPREV, de cerca de 797 milhões de Reais (DATAPREV, 2011), ambas em 2010.

Os arranjos institucionais para a organização da TIC na área pública podem variar entre, em uma ponta, serem totalmente vinculados à administração direta até, na outra ponta, serem executados exclusivamente por empresas privadas (LO, 2006). No Brasil, as empresas públicas de serviços de TIC e autarquias estariam

em algum ponto entre estes dois extremos, não existindo um processo de privatização em curso. Pelo contrário, os serviços do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, transferidos para a iniciativa privada com a privatização da DATAMEC em 1999, foram gradativamente repassados para a empresa pública DATAPREV a partir de 2006.

Quanto às pressões competitivas, pode-se supor que essas empresas estejam em posição diferente das empresas privadas do setor, pois, em princípio, tendem a ter reserva do seu mercado, à instância do governo a que estão servindo. No entanto, essas pressões podem se manifestar de outras formas. Por exemplo, empresas privadas de serviços de TIC podem atuar diretamente junto às organizações governamentais, procurando ganhar contratos, contornando a “jurisdição” das empresas públicas. Podem também questionar a própria competência técnica destas empresas e influenciar em uma decisão no sentido da privatização.

A aquisição da DATAMEC pela Unisys coloca em evidência outro fator importante do problema. As duas empresas mantiveram ao longo do tempo um estreito relacionamento comercial. A Unisys, desde os anos 1970, foi fornecedora exclusiva de computadores de grande porte para a DATAMEC, tendo prestado também diversos serviços de consultoria. Essa situação denota um ambiente em que a empresa pública mantém uma parceria, um relacionamento de longo prazo com outra empresa que, ao mesmo tempo, pode ser uma concorrente, em função das circunstâncias. Acredita-se que situações dessa natureza constituam um padrão no setor.

Outro problema estratégico que surge diz respeito à situação das empresas públicas de TIC pela ótica de sua finalidade: como empresas de serviços de tecnologia da informação e comunicação devem apoiar a administração direta nas suas operações e no alcance de seus objetivos estratégicos, ou seja, realizar um alinhamento entre sua estratégia da TIC com a estratégia dos governos. O alinhamento entre as ações da função de tecnologia da informação e comunicação com a estratégia empresarial tem sido tema de diversas pesquisas (VILLAS, 2007). Supõe-se que o resultado dessas empresas está vinculado à capacidade de assegurar o alinhamento da TIC com as estratégias dos órgãos de governo. Sendo assim, o alinhamento entre os parceiros, empresa de TIC e órgão de governo cliente, seria uma condição relevante para os resultados das ações dessas

empresas. Mas, sem dúvida, existem especificidades no setor governamental em função do perfil dos seus dirigentes, que são políticos eleitos ou administradores por eles indicados com base em afinidades partidárias, e que devem ser levadas em conta.

As empresas governamentais de serviços de TIC atuam em um cenário onde três grandes desafios se destacam. Em primeiro lugar, a necessidade de realizar inovações é constante, não só pelas exigências dos negócios dos seus clientes, como também pelas próprias mudanças trazidas pelas novas tecnologias. Em segundo lugar, cabe renovar e complementar as suas competências e, para esse fim, as alianças estratégicas são um meio importante. Finalmente, enfrentam o desafio de buscar um alinhamento estratégico com seus clientes frente à pressão da concorrência das empresas privadas do setor e às dificuldades geradas pela inflexibilidade administrativa imposta pela legislação do Brasil. Seus dirigentes, portanto, devem compreender a complexidade desse ambiente e dispor de ferramentas gerenciais para estabelecer e administrar estratégias que aumentem a chance de sucesso de sua gestão. Assim, surge a relevância do desenvolvimento de um ferramental analítico adequado para apoiar a gestão estratégica das empresas governamentais de serviços de TIC.

1.2.

Objetivo

Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é de propor um arcabouço analítico para auxiliar a análise estratégica das empresas públicas de TIC, considerando a necessidade de se ter uma abordagem relacional e um ambiente organizacional que propicie o empreendedorismo público.

1.3.

Delimitação do estudo

A pesquisa está limitada às organizações prestadoras de serviços de tecnologia de informação e comunicação controladas pela administração pública no Brasil. Fazem parte desse universo, empresas federais, estaduais e municipais. As empresas federais têm sede em Brasília, mas têm abrangência de atuação

nacional e parte da sua gerência estratégica encontra-se nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Entre as organizações alvo, encontram-se instituições públicas de direito privado e autarquias. A pesquisa procurou abranger os dois tipos de organizações.

A organização de TIC que pertença à estrutura organizacional da administração direta não está incluída nesta pesquisa. Por exemplo, um departamento de TIC de um ministério ou a área de informática de uma secretaria de governo, de qualquer esfera governamental, não faz parte desta pesquisa, pois essas áreas organizacionais não estão constituídas como entidades jurídicas. Pelo mesmo motivo, departamentos de TIC de empresas da administração indireta, cuja atividade fim não seja a TIC, também não estão no escopo da pesquisa.

Foram investigados os processos de empreendedorismo organizacional público e de administração estratégica das organizações foco no período de 2009 a 2011. Foram descartadas análises longitudinais que abrangeriam distintos momentos no tempo dessas empresas. Por outro lado, a análise do período recente envolveu fatos que se desenrolaram no decorrer dos últimos anos. Isso se deu nas entrevistas em profundidade, quando gestores usaram fatos passados para esclarecer ou justificar questões relativas ao contexto do momento em que esta pesquisa foi realizada. Assim, foram obtidas informações mais detalhadas relativas a 2011 e à história recente dessas organizações.

1.4.

Relevância

O empreendedorismo organizacional público, bem com a atuação em alianças estratégicas, são práticas cada vez mais adotadas pelas empresas. Diversas pesquisas têm sido realizadas abordando um ou outro dos fenômenos acima citados. No entanto, elas são voltadas principalmente para empresas privadas, que essencialmente visam o lucro.

Ainda, de acordo com a revisão da literatura preliminar pertinente ao tema, as pesquisas existentes sobre o setor público apresentam duas lacunas: a) não abordam de forma integrada o empreendedorismo organizacional público, a gestão estratégica e as alianças; b) não abordam um fenômeno importante na realidade brasileira que são as empresas públicas de TIC.

Portanto, a proposta desta pesquisa de desenvolver um ferramental analítico para a administração de organizações públicas de TIC que leve em consideração a criação de condições que facilitem o surgimento de atitudes empreendedoras e de alianças estratégicas poderá contribuir para superar essas lacunas e, assim, fornecer subsídios para uma atuação mais eficaz dos dirigentes das organizações alvo.

O contexto das organizações pesquisadas é específico, pois são empresas públicas, prestadoras de serviço para outros órgãos públicos, cujas operações são especialmente afetadas por inovações tecnológicas. Ademais, nesse contexto, existem empresas privadas que se propõem a oferecer o mesmo tipo de serviço. Apesar dessas especificidades, acredita-se que os resultados também podem ser úteis para outras organizações do setor governamental.

1.5.

Estrutura da tese

A tese está organizada em seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo capítulo, apresentam-se os resultados principais da revisão da literatura referente ao tema e o referencial teórico utilizado. O capítulo seguinte trata da metodologia de pesquisa empregada. O quarto capítulo descreve os resultados de cada uma das empresas estudadas e no quinto capítulo é feita uma análise destes resultados. As conclusões são apresentadas no sexto capítulo. A relação de obras referenciadas e os anexos com as questões da *survey* e as perguntas do roteiro das entrevistas semi-estruturadas completam o trabalho.