

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Marcela Pires Estevanovic

ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DIGITAIS NO ESTADO DE MINAS  
GERAIS NO PERÍODO DE 2009 A 2019: uma contribuição a partir do  
neoinstitucionalismo

Belo Horizonte

2019

Marcela Pires Estevanovic

ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DIGITAIS NO ESTADO DE MINAS  
GERAIS NO PERÍODO DE 2009 A 2019: uma contribuição a partir do  
neoinstitucionalismo

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Dr. Marconi Martins de Laia

Belo Horizonte

2019

E79a Estevanovic, Marcela Pires.  
Análise da prestação de serviços digitais no estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2019 [manuscrito] : uma contribuição a partir do neoinstitucionalismo / Marcela Pires Estevanovic. – 2019. [10], 79 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Marconi Martins de Laia

Bibliografia: f. 80-86

1. Tecnologia da Informação – Minas Gerais. 2. Governo eletrônico – Minas Gerais. 3. Administração pública – Minas Gerais. 4. Serviços públicos – Minas Gerais. 5. e-Serviços – Minas Gerais. I. Laia, Marconi Martins de. II. Título.

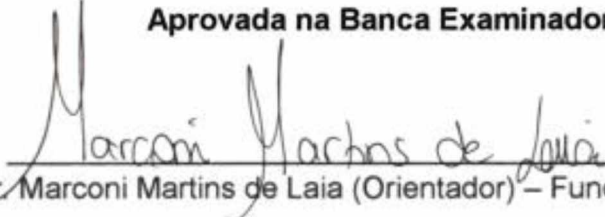
CDU 007(815.1)

**Marcela Pires Estevanovic**

Análise da prestação de serviços públicos digitais no Estado de Minas Gerais no período de 2002 a 2019: uma contribuição a partir do neoinstitucionalismo

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

**Aprovada na Banca Examinadora**

  
Prof. Dr. Marconi Martins de Laia (Orientador) – Fundação João Pinheiro

  
Prof. Dr. Leonardo Barbosa de Moraes (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

  
Prof. Dr. Mauro Araújo Câmara (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 18 de junho de 2019

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais por toda a força e apoio para a conclusão dessa importante etapa da minha vida.

Agradeço à minha irmã por garantir risadas e alegria.

Agradeço ao Alexandre por estar junto a mim nessa fase importante e me acolher quando tudo parecia perdido.

Agradeço ao Marconi, pela orientação e suporte no decorrer dessa jornada acadêmica.

Agradeço aos colegas de turma, especialmente à Mariana. O apoio e carinho de vocês foram essenciais.

*The Riddle of Strider (J.R.R. Tolkien)*

*All that is gold does not glitter,  
Not all those who wander are lost;  
The old that is strong does not wither,  
Deep roots are not reached by the frost.*

*From the ashes, a fire shall be woken,  
A light from the shadows shall spring;  
Renewed shall be blade that was broken,  
The crownless again shall be king.*

## RESUMO

As novas tecnologias de informação e comunicação presentes na sociedade reforçam a necessidade do governo se adaptar e inserir essas tecnologias em seus processos e serviços prestados. Entretanto, buscar novas técnicas e softwares mais potentes, não é suficiente para que a transformação digital ocorra. Portanto, é necessário modificar de um olhar meramente tecnicista para um mais geral, que compreenda um todo. Para isso, utilizou-se a abordagem neoinstitucionalista que permite visualizar a prestação dos serviços públicos como um conjunto de variáveis e arranjos institucionais presentes em todo o ciclo de elaboração, implementação e monitoramento das políticas. Essa teoria pode auxiliar na compreensão da análise organizacional e como as instituições influenciam o comportamento dos atores e são influenciadas por eles. Para isso, utilizou-se a abordagem interpretativista de natureza qualitativa para observar e analisar o contexto, além de explicar de maneira generalizada atitudes e comportamentos utilizando variáveis, construtos e hipóteses. Foi construído um modelo de análise que abarca a relação entre um contexto institucional, governo digital e a transformação digital resultando numa melhora na qualidade de vida do cidadão. O método de coleta de dados utilizado foi a entrevista semiestruturada com o modelo desenvolvido a partir da metodologia do mapeamento cognitivo, esse utilizado para a análise e concepção dos mapas, essenciais para a apresentação e análise dos resultados. execução da análise, buscando compreender os aspectos norteadores da pesquisa, permitiu o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Palavras-chave: Teoria institucional, institucionalismo, governo eletrônico, governo digital, prestação de serviços públicos, e-serviços, transformação digital.

## **ABSTRACT**

*The new information and communication technologies present in society reinforce the need for governments to adapt and insert these technologies into its processes and services provided. However, searching for new techniques and more powerful softwares is not enough for digital transformation to occur. Therefore, it is necessary to change from a merely technicalistic view to a more general one, which comprises a whole context. For this, the neo-institutionalist approach was used to visualize the provision of public services as a set of variables and institutional arrangements present throughout the cycle of policy development, implementation and monitoring. This theory can aid in the understanding of organizational analysis and how institutions influence the behavior of actors and are influenced by them. For this, the interpretative approach of qualitative nature to observe and analyze the context was used, in addition to explain in a generalized way attitudes and behaviors using variables, constructs and hypotheses. A model of analysis was constructed that encompasses the relationship between an institutional context, digital government and digital transformation resulting in an improvement in the citizen's quality of life. The data collection method used was the semi structured interview with the model developed from the methodology of the cognitive mapping, the one used for the analysis and design of the maps, essential for the presentation and analysis of the results. The execution of the analysis, seeking to understand the guiding aspects of the research, allowed the fulfillment of the established objectives.*

*Keywords: Institutional theory, neo-institutionalism, electronic government, digital government, public service delivery, e- services, digital transformation*

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 - Interatividade de serviços no estado de Minas Gerais do ano 2008 a 2013 ..... | 41 |
|---|----|

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Linha de dedução da escola institucionalista da escolha racional .....                                   | 23 |
| Figura 2 - Transição do governo eletrônico para o Governo Digital .....   | 33 |
| Figura 3 -A lógica indutiva de pesquisa de um estudo qualitativo (tradução livre) ....                              | 46 |
| Figura 4 - Modelo de análise .....  | 49 |
| Figura 5 – Fluxo da metodologia de mapeamento cognitivo .....   | 51 |
| Figura 6 – Exemplo de mapa cognitivo desenvolvido .....   | 53 |
| Figura 7 - Linha do tempo das principais atividades de TIC e de serviços públicos no Brasil e em Minas Gerais ..... | 58 |
| Figura 8 – Evolução da cobertura móvel (em amarelo) no estado de Minas Gerais (2014 / 2016).....                    | 74 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 - Framework de análise - tipologia de Scott (2008) de três pilares das instituições..... | 27 |
| Quadro 2 – Pilares institucionais e <i>carriers</i> .....   | 28 |
| Quadro 3 - Classificação dos serviços públicos por estágio de evolução .....                      | 40 |
| Quadro 4 - Classificação dos estágios de digitalização dos serviços do governo federal .....      | 42 |
| Quadro 5 - Identificação dos atores e problemas elencados .....                                   | 59 |
| Quadro 6 -Categorias e sub-categorias de análise – quantidade de problemas elencados.....         | 60 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Custo dos canais de atendimento de Minas Gerais (2018)..... | 39 |
|--|----|

## LISTA DE SIGLAS

|        |   |
|--------|---|
| CPF    | Certificado de pessoa física  |
| CONSAD | Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração Pública                                     |
| DCGCAE | Diretoria de Gestão dos Canais de Atendimento Eletrônico  |
| EGDI   | <i>E-Government Development Index</i>   |
| ENAP   | Escola Nacional de Administração Pública  |
| EPPGG  | Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental  |
| GD     | Governo digital   |
| E-GOV  | Governo eletrônico  |
| HCI    | <i>Human Capital Index</i>  |
| MG     | Minas Gerais  |
| MCTIC  | Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações   |
| OSI    | <i>Online Service Index</i>   |
| ONU    | Organização das Nações Unidas   |
| OCDE   | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico   |
| OGE    | Ouvidoria Geral do Estado   |
| PDTIC  | Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação   |
| PSO    | <i>Public Service Oriented</i>  |
| UNPAN  | Rede das Nações Unidas de Administração Pública ( <i>United Nations Public Administration Network</i> ) |
| ROI    | Retorno de Investimento   |
| SEPLAG | Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais   |
| SMS    | Serviço de Mensagens Curtas ( <i>Short Message Service</i> )  |
| SCGE   | Superintendência Central de Governança Eletrônica   |
| TI     | Tecnologia de Informação  |
| TIC    | Tecnologias da Informação e Comunicação   |
| TTI    | <i>Telecommunications Infrastructure Index</i>  |
| TOC    | Teoria das Restrições ( <i>Theory of Constraints</i> )  |

## SUMÁRIO

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                    | <b>11</b> |
| <b>2</b>   | <b>TEORIA INSTITUCIONAL</b> .....                          | <b>17</b> |
| 2.1        | Institucionalismo histórico .....                          | 20        |
| 2.2        | Institucionalismo da escolha racional .....                | 22        |
| 2.3        | Institucionalismo sociológico .....                        | 24        |
| 2.4        | Institucionalismo na análise organizacional .....          | 25        |
| <b>3</b>   | <b>GOVERNO ELETRÔNICO X GOVERNO DIGITAL</b> .....          | <b>29</b> |
| 3.1        | Governo Digital .....                                      | 32        |
| <b>4</b>   | <b>PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS</b> .....      | <b>37</b> |
| 4.1        | Canais de prestação de serviço .....                       | 40        |
| <b>5</b>   | <b>METODOLOGIA</b> .....                                   | <b>45</b> |
| 5.1        | Perspectiva e metodologia .....                            | 45        |
| 5.2        | Modelo de análise .....                                    | 47        |
| 5.3        | Métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados..... | 50        |
| <b>6</b>   | <b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....         | <b>57</b> |
| <b>6.1</b> | <b>Histórico</b> .....                                     | <b>57</b> |
| <b>6.2</b> | <b>Análise entrevistas</b> .....                           | <b>59</b> |
| 6.2.1      | Contexto Institucional .....                               | 60        |
| 6.2.2      | Governo digital.....                                       | 69        |
| 6.2.3      | Transformação digital .....                                | 72        |
| <b>7</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                          | <b>77</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....                    | <b>80</b> |
|            | <b>APÊNDICE A</b> .....                                    | <b>87</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O termo Tecnologia de Informação (TI) se refere às mais diferentes tecnologias que estão associadas com a junção, processo, armazenamento e disseminação de tecnologias de forma digital e comunicacional (UNPAN, 2012). A adoção das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), pelo governo e pela sociedade, produziram dois momentos contínuos de transformação na administração pública: a evolução da computação analógica (mais relacionada ao *hardware* e infraestrutura física) e a revolução digital (que envolve a Internet, *softwares* e programação com sintaxe orientada) (POSSAMAI, 2010)

A inserção de novos processos pela revolução tecnológica instaurada no início do século XXI acarretaram na necessidade de criar sistemas para que as funções governamentais nesse novo contexto consigam se organizar e produzir resultados mais efetivos utilizando as TICs. Os sistemas criados podem ser definidos como: “um conjunto de partes, componentes, que interagem entre si, de forma ordenada, a fim de atingir um objetivo comum” (LAUDON, 2004 apud DE ALBUQUERQUE, 2011, p. 16). Um dos possíveis objetivos comuns no cenário do governo é o aprimoramento dos serviços públicos.

Falar de sistemas, atualmente, é falar especialmente de tecnologia e mecanismos digitais. Define-se como digital uma maneira de se fazer algo e menos como uma coisa indeterminada. As novas tecnologias necessitam ser inseridas integralmente nas organizações, no sentido de que não é suficiente utilizar desses meios digitais com a mais nova técnica apenas, mas efetivamente buscar uma transformação na cultura da empresa ou entidade, para que essas inovações possam ser utilizadas em seu ponto ótimo de aproveitamento. (DÖRNER; EDELMAN, 2015; FACHIN; ROVER, 2015; FONSECA, 2017)

Nos anos mais recentes, é possível perceber uma grande mudança na natureza e no modo de funcionamento do Estado e dos governos. O avanço da tecnologia, dos meios digitais e da internet forçaram uma evolução dos governos. A necessidade de reduzir a burocracia, renovar processos e simplificar o dia-a-dia do cidadão se tornou pauta recorrente na Administração Pública. Nesse contexto, o termo e-gov (Governo Eletrônico) emerge como sinônimo de inovação e mudança. (POSSAMAI, 2010)

A sociedade da informação, a estrutura informacional e o uso das TICs modificam os paradigmas das organizações, causando um movimento – de certa maneira forçado<sup>1</sup> – de transformação digital. Atualmente, as empresas privadas têm se inserido no universo digital cada vez mais, já que o progresso rápido e inovações tecnológicas transformam não somente os produtos a serem oferecidos, mas também os processos e a cultura organizacional.

O conceito de Governo Digital, analisado como uma evolução do termo anterior – *e-gov* – traz as tecnologias digitais incorporadas nas estratégias para tornar o Estado mais moderno, gerando benefícios para a população e colocando esses cidadãos no centro das decisões de maneira ativa e engajada, prezando pela inovação e colaboração entre as entidades do setor privado, agentes públicos e indivíduos (KATSONIS; BOTROS, 2015; MCTIC, 2016)

Chamadas de organizações digitais, que têm incorporadas em si uma cultura digital de seus processos serem inseridos em sua totalidade nos meios eletrônicos e na internet, além de terem como característica a agilidade e adaptabilidade às novas tecnologias que a todo tempo são aprimoradas como a Inteligência Artificial (IA), *Blockchain*, Dados Abertos, entre outras.(BOSTON CONSULTING GROUP, 2018)

Nesse contexto de crescimento exponencial da inovação em TIC, os serviços públicos são alvo dessa transformação como uma maneira de aprimorar a entrega dessas funções e de satisfazer as demandas dos cidadãos-usuários de serviços públicos.

Os serviços públicos são prestados pelos governos desde o momento da criação do Estado. A sua crescente evolução e aumento de funções incrementou cada vez mais a quantidade de serviços ofertados à população, principalmente quando é analisado o estado brasileiro. A nível federal, existem mais de 2.892<sup>2</sup> serviços disponíveis à população brasileira e em Minas Gerais o portal MG.GOV.BR consta

---

<sup>1</sup> No sentido de que não existe regresso. Uma vez que uma tecnologia se desenvolve e é inserida no sistema social, não existe possibilidade de retrocesso. A necessidade de utilização das tecnologias é essencial para que o nível de concorrência e qualidade dos serviços prestados não caiam.

<sup>2</sup> Consulta realizada no portal de serviços do governo federal, pelo painel de serviços (<http://painelservicos.servicos.gov.br/>) que no dia 07/05/2019 constava 2.892 serviços disponíveis.

mais de 800 serviços publicados. A partir desses números é possível perceber que a quantidade de serviços prestados pelos órgãos é expressiva.

Atualmente, o Portal MG.GOV.BR é acessado diariamente por aproximadamente<sup>3</sup> 43 mil pessoas e 661mil, mensalmente. Do total das sessões<sup>4</sup> 99,07% são realizadas no Brasil (42,01% em Belo Horizonte, 4,66% em Uberlândia, 3,19% no Rio de Janeiro, 2,74% em Juiz de Fora e 2,46% em Contagem)<sup>5</sup>. O portal é acessado majoritariamente por dispositivos móveis (52,65%) e por Desktops (46,62%)<sup>6</sup>. Para finalizar, as páginas com maior volume de visualizações<sup>7</sup> são: agendamento online (página que informa todos os serviços que possibilitam o agendamento pelo portal MG) (13,02%), agendamento de emissão da carteira de identidade 2ª e outras vias (8,43%), consulta ao serviço de emissão da carteira de identidade 2ª e outras vias (6,65%), agendamento online para receber o seguro desemprego (4,70%), agendamento online para emissão da carteira de identidade em 1ª via (3,68%) e agendamento online para emissão de carteira de trabalho e previdência social em 1ª via (2,50%).

Uma vez que a estrutura estatal é vasta, os recursos são escassos, transformar o Governo em uma verdadeira organização digital é um grande desafio. A estrutura burocrática e o funcionalismo público podem não estar preparados para a adaptação rápida exigida pela sociedade atual. Nessa conjuntura, a adaptação às novas tecnologias, à nível governamental, é muito mais difícil e precária. Portanto, é necessário um grande esforço para que essa adequação seja realizada com sucesso.

Levar em consideração como essas mudanças se dão institucionalmente é essencial. Uma vez que utilizar as ferramentas tecnológicas não garantem por si só a efetivação das iniciativas de digitalização de serviços e de governo digital. Para tanto, é necessária uma confluência de ideias e estratégias as para que as ações sejam institucionalizadas e sejam efetivas. É importante considerar que as TIC e suas

---

<sup>3</sup> A média dos acessos é fornecida pelo próprio Google Analytics.

<sup>4</sup> Sessão é o número total de visitas que o site recebeu no período analisado

<sup>5</sup> Existe um percentual de 4,98% de sessões que não estão definidas em um local. Todos esses dados foram retirados do Google Analytics do portal MG ([www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)) e utilizados com a autorização dos gestores do portal.

<sup>6</sup> No segundo semestre de 2018, a proporção de acessos por dispositivos móveis ultrapassou o uso pelo desktop que predominava como padrão do portal.

<sup>7</sup> O número total de visualizações de página no período de 30/04/2018 a 30/04/2019 foi 32.871.184. Essas visualizações são contabilizadas como uma soma do número de páginas visualizadas naquele período contando também com a visualização repetidas de uma única página.

ferramentas não podem ser implementadas apenas de maneira técnica, mas deve-se analisar uma perspectiva maior na qual exista um envolvimento das instituições.

O conceito de instituições é amplo e varia de acordo com a escola teórica (seja histórica, da escola racional ou sociológica) mas no geral se refere à estruturas que não possuem data de nascimento nem de óbito, que surgem e se estabilizam durante o tempo e sob determinadas condições (POSSAMAI, 2010)

Para tanto, a construção de um governo interligado e focado nas necessidades dos cidadãos – usuários de serviços públicos – que possa prover mais participação e inclusão na elaboração dos serviços depende da realização conjunta de órgãos e departamentos que compartilhem objetivos comuns, sistemas, dados, processos que sejam independentes das fronteiras da organização (*whole of Government approach*<sup>8</sup>) (HANNA, 2010; ONU, 2013<sup>9</sup>), necessita de um contexto institucional preparado para tal.

Esse contexto institucional é composto de leis, normas, pessoas envolvidas nos processos entre outras estruturas que formam essa instituição. O atual contexto de prestação de serviços nos governos, busca avançar no sentido de prover uma entrega de melhor qualidade e eficiência, transparente e mais barata.

Como fruto de uma política que busca melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos e garantir aos usuários seus direitos, é promulgada no Brasil a lei 13.460/17 (BRASIL, 2017) que trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos cidadãos e traz uma série de inovações em serviços. Algumas das obrigações impostas pela lei aos governos e às outras esferas de poder são a publicação da carta de serviços, aplicação de soluções tecnológicas nos processos e procedimentos de atendimento ao usuário e avaliação os serviços prestados. No capítulo 4 deste trabalho, explicaremos mais à fundo as mudanças que afetam a prestação dos serviços aos cidadãos.

---

<sup>8</sup> Uma definição de “*Whole of government*” é: “[*whole of government*] denota agências de serviços públicos que trabalham nos limites do portfólio para alcançar um objetivo compartilhado e respostas integradas do governo a questões específicas. As abordagens podem ser formais e informais. Elas podem se concentrar no desenvolvimento de políticas, no gerenciamento de programas e na prestação de serviços” (APSC, 2019, tradução livre)

<sup>9</sup> Essa referência se trata de um compêndio, desenvolvido pela ONU, que reúne diversas práticas de governo eletrônico ao redor do mundo e disponibiliza sua base de dados no site da *United Nations Public Administration Network* (UNPAN).

Apesar de ser uma lei de 2017, até o presente momento muitas das diretrizes não foram completamente adaptadas e modificadas no governo de Minas Gerais. Com o foco na parte de adaptação dos serviços ao novo formato determinado pela lei (que sanciona a divisão dos serviços em etapas, a apresentação da documentação e requisitos necessários, valores das taxas, canais onde o serviço é prestado – web, presencial, via aplicativo, o prazo médio para execução do serviço e disponibilidade de um canal de comunicação do cidadão com o estado e de avaliação de sugestão para melhorias nos serviços).

O contato direto da autora com a implementação da lei no âmbito estadual se mostrou uma excelente oportunidade para estudo e questionamento de como esses serviços são prestados, quais são os potenciais de digitalização e observar o panorama da prestação dos serviços em Minas Gerais. Além disso, foi possível angariar recursos para realizar uma análise da institucionalização dos serviços digitais, desde o ano de 2002 quando o portal MG foi criado até o final do ano passado – momento em que a lei já estava em vigor.

A contribuição teórica do institucionalismo para esse objeto de estudo será essencial para compreender, além de uma visão tecnicista, como é a institucionalização dos serviços digitais no estado, além de oferecer uma análise próxima da realidade e da prática dos órgãos do estado. Uma vez que, por mais que existam diversos decretos, leis tanto federais quanto estaduais, diversas diretrizes internacionais sobre a digitalização e até mesmo experiências de países como Estônia, Reino Unido, Chile entre outros, ainda se percebe diversas lacunas na institucionalização dessas legislações. A prática se afasta dos conceitos.

Diante do exposto, estabelece-se o seguinte problema de pesquisa: **como foi a evolução da institucionalização da prestação de serviços digitais aos cidadãos mineiros de 2002 a 2019**

O objetivo geral do presente trabalho é compreender e analisar como se deu a evolução da institucionalização dos serviços digitais em Minas Gerais. Como objetivos específicos temos:

- A. compreender como a institucionalização da digitalização se deu no decorrer do tempo a partir da teoria institucional
- B. construir modelo de referência analítico, adaptado de outros autores, para realizar análise crítica acerca dos aspectos institucionais do governo de Minas Gerais.
- C. entrevistar atores chave do governo eletrônico em Minas Gerais para validação do modelo analítico construído

Para o cumprimento dos objetivos descritos, percebeu-se uma necessidade de aproximar a realidade e o entendimento em profundidade do contexto estudado. Utilizando como base a literatura adotada, sendo a abordagem neoinstitucional o eixo teórico que orientou a pesquisa, foi desenvolvida uma metodologia de caráter descritivo e qualitativo. A execução das entrevistas com os principais atores envolvidos com o desenvolvimento do Portal MG, da execução e acompanhamento da lei 13.460/17 na SEPLAG, mais especificamente na Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE). Além disso, foram levantados documentos como legislações federais e estaduais, e documentos com diretrizes internacionais de governo digital e prestação de serviços públicos com o objetivo de compreender melhor os aspectos tratados.

Dessa forma, esse primeiro capítulo de introdução busca contextualizar o problema de pesquisa que provocou a execução do presente trabalho. Na sequência, a divisão dos capítulos é a seguinte: referencial teórico composto do Institucionalismo, governo eletrônico vs. Digital, a prestação dos serviços em Minas Gerais; a metodologia; análise e discussão dos resultados; e, por fim, as considerações finais da pesquisa.

## 2 TEORIA INSTITUCIONAL

Existem diversas correntes teóricas que ao estudar a tecnologia (ou aspectos tecnológicos) desconsideram outras esferas que influenciam nos estudos como aspectos sociais e políticos (AVGEROU, 2000; FOUNTAIN, 2005; WERTHEIN, 2010 *apud* GONZAGA, 2014). A escolha do institucionalismo como uma corrente teórica que permite visualizar a prestação dos serviços públicos além da mera adoção de tecnologias da informação e comunicação, mas como um conjunto de variáveis e arranjos institucionais presentes em todo o ciclo de elaboração, implementação e monitoramento das políticas se mostra adequada para o desenvolvimento desse trabalho.

A abordagem neo institucionalista se mostra útil e eficaz nos estudos do campo de TIC pois aborda a maneira como os arranjos institucionais “condicionam as políticas de informações governamentais” e “[...] permite compreender as políticas de informação e o próprio governo além de uma perspectiva voluntarista e focada somente na tecnologia da informação” (LAIA, 2009, p. 2). A análise desses arranjos ou desenhos institucionais permite, de acordo com a teoria, compreender como os atores se comportam e como serão os resultados das ações de governo eletrônico no contexto em que estão inseridas. (*ibdem*).

Utilizar essa teoria é buscar fugir da máxima imprecisa de que a tecnologia modifica e influenciam as instituições, pessoas, e organizações, mas como esses arranjos influenciam as tecnologias. Essa perspectiva contraria a máxima behaviorista que percebe as instituições como simples somatórias de propriedades individuais, negligenciando os contextos sociais nos quais elas estão inseridas. O esforço de produzir novas respostas à antigas perguntas, levando em consideração aspectos de coesão social são méritos dos neo-institucionalistas (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Pois,

o neo institucionalismo é uma corrente teórica que aponta a necessidade de compreender as instituições como elementos de mediação entre **as estruturas sociais e os comportamentos individuais** (THERET, 2001 *apud* LAIA, 2009, p.16)

Apesar de ser uma teoria bem consolidada, não existe um conceito único para as instituições já que esse pode variar de disciplina para disciplina. Ademais

dessa limitação, Scott (2001) define pilares<sup>10</sup> básicos que compõem essas estruturas: os sistemas regulatórios, normativos e culturais<sup>11</sup>. Os aspectos regulatórios são definidos por regularizarem e controlarem hábitos através de processos de regulação explícitos que permitem estabelecer regras, acompanhar o cumprimento delas e se necessário, aplicar sanções aos transgressores. Já os sistemas normativos enfatizam em sua definição os valores e normas de uma sociedade – define objetivos e os meios necessários para alcançá-los e, também, como os atores devem se comportar. Por fim, o pilar cultural (ou cultural-cognitivo) é uma combinação dos fatores externos – que são estimulados pela sociedade – e fatores internos – que são as respostas de cada indivíduo. Essa combinação de elementos forma as instituições. (DIMAGGIO; POWELL, 1991; SCOTT, 2008)

Mas, o que vêm a ser instituições?

As instituições não possuem data de criação nem certificado de óbito, são estruturas que surgem e se estabilizam durante determinado período e condições (POSSAMAI, 2010). Elas “representam regras, normas, elementos culturais e cognitivos que são cronicamente repetidos em um dado contexto” e não necessitam de uma grande mobilização para sua reprodução. A padronização por meio de rotinas e procedimentos torna essas instituições perenes. (JEPPERSON, 1991 *apud* LAIA, 2009, p.7).

Compreender o que são as instituições de fato exige um alto nível de abstração, uma vez que não se tratam necessariamente de uma estrutura física (como um prédio ou instalação da organização) e pode ter os mais diferentes significados, a depender da respectiva escola teórica que analisa aquele contexto. De maneira mais objetiva, as instituições podem ser “valores, normas e/ou regulações formais informais rotinas e procedimentos institucionalizados”, fatores esses imateriais e subjetivos(POSSAMAI, 2010, p. 32).

Paulo Gala (2003), em seu texto “A teoria institucional de Douglass North”, retoma algumas das principais teorias de North<sup>12</sup>. De acordo com o estudo, uma das

---

<sup>10</sup> Esses pilares serão trabalhados mais profundamente no sub-tópico 2.4 dessa seção

<sup>11</sup> A citação original é “*Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together, with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life*” (SCOTT, 2008, p. 48)

<sup>12</sup> O texto de Gala (2004), que resume as teorias de Douglass North, apresenta o conceito de instituições eficientes, que não será explorado nesse trabalho

primeiras aparições das instituições foram na Idade Média, antes da Revolução Industrial, na Europa antes feudal. Cidades holandesas, belgas e inglesas inspiradas em cidades italianas foram pioneiras ao superarem a crise malthusiana e direcionarem os futuros países a ondas de crescimento econômico nunca antes documentados. Essa expansão se deve ao fortalecimento das instituições – criação de novas cidades, feiras (como a de Champagne), movimentos incipientes e futuros geradores do papel moeda como conhecido hoje (as *bills of exchange*), contratos entre investidores e vendedores – que fortaleceram o processo de expansão urbana e das transações econômicas, então mais bem organizadas.

Posteriormente, os países que conseguiram se organizar de maneira mais adequada, fortalecendo as instituições, foram capazes de estimular de forma significativa a produção industrial e a competitividade entre regiões e organizações. O ponto principal dessa teoria de North está em como os Estados se relacionaram com as classes produtivas, o que influencia diretamente o desempenho econômico dessas sociedades e que é resultado dessas dinâmicas institucionais. (GALA, 2003)

A escolha da tese institucionalista para ser utilizada como base teórica desse trabalho se justifica, além da já apresentada limitação que a abordagem tecnológico-determinista do e-gov exprime, pois leva em consideração a dependência entre os fatores, a *path dependance* apresentada por Douglass North (1986). A dependência da trajetória é: o passado das instituições, determina o presente da estrutura e influencia a composição institucional do futuro. (TOYOSHIMA, 1999) Essa composição determina um obstáculo ou até mesmo um impedimento em alterar o curso presente da instituição, devido à dependência das decisões anteriores (GONZAGA, 2014), o que afeta diretamente a institucionalização dessas organizações.

A institucionalização é tratada como um processo pelo qual as organizações e procedimentos precisam passar para serem acrescidos de valor e estabilidade. Possamai (2010) traz o autor Goodin (1996) que define instituições levando em consideração o processo de institucionalização, complementando as definições acima. Para Goodin, instituições são “as organizações os procedimentos recorrentes estáveis e que adquiriram valor” (GOODIN, 1996 *apud* POSSAMAI, 2010, p. 32)

Esse processo também pode ser visto como a organização e coordenação entre os mais diferentes órgãos e entidades. O grau dessa institucionalização é medido ao analisar o poder de sanção e recompensas estabelecidas pela instituição, de forma a garantir que os padrões determinados sejam seguidos. Da mesma maneira, uma institucionalização considerada fraca, será o oposto no qual essas sanções não são sólidas ou resistentes o suficiente para garantir a estabilidade e intangibilidade daqueles papéis antes definidos. É possível mensurar a força das instituições dessa maneira. (GALA, 2003)

Nos próximos tópicos serão introduzidas as diferentes escolas teóricas neo-institucionalistas e como ele se envolve na análise organizacional.

## **2.1 Institucionalismo histórico**

A escola que aborda o institucionalismo histórico se desenvolveu após os anos 70, em contraposição aos grupos defensores do estruturo-funcionalismo que anteriormente predominava a ciência política. Os autores que abordam o institucionalismo de maneira histórica valorizam a relação de causa e efeito que a *path dependance* acarreta. (HALL; TAYLOR, 2003; LAIA, 2009)

A vertente histórica tem como hipótese que

em função de um contexto histórico, certos grupos de interesse terão acesso privilegiado ao processo de decisão, fato que afetará as decisões ulteriores. (LAIA, 2009, p. 21)

Essa explicação parte do pressuposto observável de como as organizações políticas econômicas entravam em conflito quando seus interesses e privilégios eram desafiados. O resultado desses conflitos é uma diferença entre as instituições e como elas são essenciais à sua maneira. Cada uma é diferente e em momentos diversos podem ter seu *status-quo* desafiado e até mesmo perderem essa qualificação. (HALL; TAYLOR, 2003)

Para esses teóricos a comunidade política é um conceito relacionado a um sistema global, que é composto de partes que interagem entre si e discorriam que o principal fator responsável pela estruturação da coletividade e de diferentes resultados é exatamente a organização da comunidade ou economia políticas. Essa preferência pelas estruturas próprias de cada instituição, ou “estruturalismo” exclui a ideia do anterior “funcionalismo”(HALL; TAYLOR, 2003)

Os teóricos da escola histórica incluíram na análise como instituições sociais e políticas, como aquelas relacionadas com a organização do trabalho e capital, retomando uma tese marxista, podem modificar as estruturas das interações entre a sociedade o que concebe diferentes situações políticas e econômicas de cada país em seu contexto de relações de trabalho entre as classes. (HALL; TAYLOR, 2003)

A visão histórica, de acordo com Hall e Taylor (2003), define as instituições como

[...] os **procedimentos**, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à **estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política**. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos **têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais** (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196 grifo nosso)

Os institucionalistas históricos buscam explicar como a contribuição das instituições e determinadas situações políticas se combinam com determinados fatores aos processos de desenvolvimento institucional. Realizar essa concepção de maneira generalista representa a tendência desses teóricos em limitar a atuação das instituições e os comportamentos individuais (HALL; TAYLOR, 2003), o que atesta a compreensão de que as estruturas, normas, rotinas e hábitos - tanto formais quanto informais - que regem a conduta dos atores, formam as instituições de acordo com a perspectiva dos teóricos. (LAIA, 2009)

Nessa concepção, os atores que agem movidos pelos seus interesses, pretendem maximizar seus resultados mesmo com concepções diferentes do mundo, resultado dos contextos sociais a que pertencem (GONZAGA, 2014). E esse talvez seja o grande ponto positivo dessa vertente que busca compreender como o comportamento dos atores pode ser fundamentado na exploração de “arquivos históricos na busca de fatos, indícios e razões pelas quais os atores se comportaram de determinado modo” (LAIA, 2009, p. 21).

Apesar de ser uma força dessa teoria, é uma limitação da perspectiva. Pois, se existe qualquer dependência na trajetória percorrida pelas instituições, como ocorreriam mudanças institucionais resultantes de situações críticas? A lacuna dessa

teoria não provê explicação de como essas transformações institucionais ocorrem. (HALL; TAYLOR, 2003; LAIA, 2009)

## 2.2 Institucionalismo da escolha racional

Essa vertente do institucionalismo se desenvolveu inicialmente no contexto do Congresso Norte Americano, na investigação dos comportamentos do órgão. A existência de um paradoxo nas relações mostrava-se potencial para confirmar uma das teorias da vertente da escolha racional: o fato de que

[...] deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis [...] onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202)

A partir dessa observação, foi possível afirmar que quando regras de procedimentos e as comissões internas do Congresso, compunham e formavam as escolhas dos seus membros, era possível a formação de maiorias mais estáveis. Ou seja, as instituições ali formadas auxiliam a realização de acordos e adesão de leis também estáveis, o que resolvia parte significativa dos problemas enfrentados pelos legisladores no quesito das ações coletivas inerentes ao poder legislativo do Congresso. (HALL; TAYLOR, 2003)

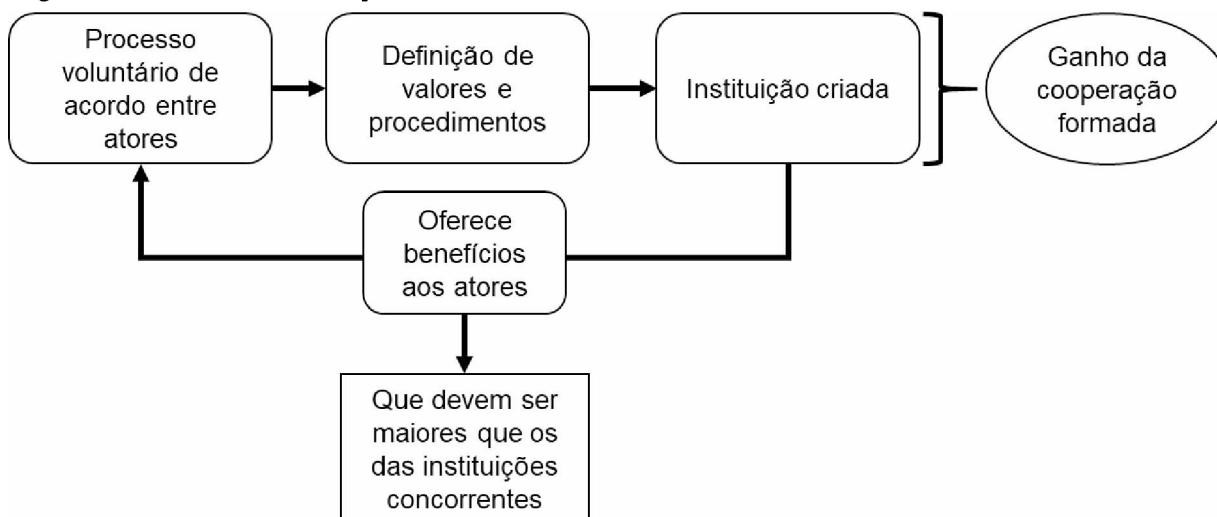
Os teóricos da escolha racional encontravam nessa linha de pesquisa explicações para diferentes fenômenos políticos que ocorriam nos anos 90 como o desenvolvimento das instituições políticas, qual era o padrão comportamental de coalizões nos países e até mesmo como os conflitos étnicos poderiam ser intensificados em determinadas ocasiões. Essas preferências resultam em alguns dos dilemas mais conhecidos atualmente como o “dilema do prisioneiro”<sup>13</sup>, uma vez que a inexistência de um arranjo institucional consolidado prejudica a execução de ações que seriam preferíveis ao coletivo. (HALL; TAYLOR, 2003)

---

<sup>13</sup> O “dilema do prisioneiro” é uma ilustração de um problema presente na teoria dos jogos que analisa uma situação em que dois jogadores, que não comunicam entre si, decidem cooperar com o outro ou não. A suposição desse dilema é que cada jogador quer, de maneira independente, maximizar a sua própria vantagem sem questionar-se sobre o resultado causado ao outro.

A dedução desses autores chega a uma classificação única e própria das diferentes funções desempenhadas pelas instituições e como elas são formadas. A formulação proposta pode ser resumida na Figura 1

Figura 1 - Linha de dedução da escola institucionalista da escolha racional



Fonte: Hall e Taylor (2003, p. 206), elaboração própria

Também chamada de teoria positiva, as instituições para esses autores são definidas como sistemas de regras ou como a governança em si. Entretanto, a argumentação traz um ponto interessante de que essas construções são elaboradas de maneira deliberada, intencional, por indivíduos ou grupos que buscam promover e proteger seus interesses particulares (SCOTT, 2008) ou seja, são resultado de diferentes expressões intencionais e de estratégias de otimização do ganho pelos atores que participam do grupo correspondente. (CORRÊA, 2006 *apud* LAIA, 2009)

Nesse contexto, as instituições são concebidas como agrupamentos de ideias racionais que incentivam positivamente ações e impõem regras às motivações aos indivíduos, ofertando a eles máxima utilidade dentro de um padrão esperado de comportamento e reduzindo os custos de transação das interações entre os atores. Essas preferências são tidas como propriedades estáveis dos indivíduos e esse equilíbrio é, para esses autores da escola teórica racional, sustentado pelas instituições.

Essa inserção do termo de custo de transação, provindo das ciências econômicas, na teoria neoclássica da escolha racional agrega às noções de otimização, marginalidade e equilíbrio. Portanto, é possível argumentar que as instituições e as organizações econômicas são explicadas de maneira semelhante

uma vez que “elas são estruturas que emergem e tomam essa forma específica uma vez que elas resolvem problemas de ações coletivas e ainda facilitam os ganhos em uma situação de troca”<sup>14</sup> (MOE, 1990a, p.217-218 apud SCOTT, 2008, p. 33, tradução livre)

Os ganhos das trocas incentivam os atores a cooperarem, para que os custos de transação sejam reduzidos e os resultados maximizados. De acordo com DiMaggio e Powell (1991), os teóricos do novo institucionalismo da escolha racional – em sua grande maioria – colocam os atores como construtores das instituições e são guiados pela lógica de maximizar os *payoffs*. Portanto, essas instituições ganhariam a legitimidade necessária para sua existência, desde que proporcionem eficácia suficiente para que os atores atinjam seus objetivos materiais.

Entretanto, entre os autores que defendem essa escola não existe um consenso sobre o conceito da racionalidade, ocorrendo uma polarização entre aqueles que defendem uma racionalidade geral e os que defendem a existência de uma racionalidade limitada. (MIRANDA, 2017 *apud* CÁRIA, 2017)

### **2.3 Institucionalismo sociológico**

No final dos anos 70, surgem os primeiros movimentos que originaram o institucionalismo sociológico. A teoria das organizações<sup>15</sup> traz as estruturas burocráticas como um fator determinístico na sociedade do mundo moderno, produto de melhorias de estruturas, as tornando cada vez mais eficazes em executar as tarefas formais de determinada organização. Para os autores do institucionalismo sociológico, a formação organizacional desses arranjos era muito semelhante, uma vez que a o pensamento racional por trás das suas estruturas já era uma característica inerente. (HALL; TAYLOR, 2003; WARLICH, 1974)

Para os autores da escola sociológica, as formas e procedimentos (que formam as instituições) podem ser comparadas aos mitos e cerimônias presentes nas sociedades. Quando inseridas nas organizações, essas regras podem definir novas situações organizacionais, impulsionando mudanças na estrutura para tornar essas

---

<sup>14</sup>“they are structures that emerge and take the specific form they do because they solve collective-action problems and thereby facilitate gains from trade” (texto original)

<sup>15</sup> Para maiores explicações sobre as teorias sobre organizações, ver o trabalho completo “Uma análise das teorias de Organização” (WARLICH, 1974)

organizações legítimas ao crivo da sociedade. Essas práticas culturais são incorporadas aos arranjos institucionais e podem ser explicadas a partir da formação social e cultural em um contexto de uma sociedade. Ademais, essa visão própria sobre as instituições, confere à essa escola uma atenção especial aos padrões de difusão das práticas que adotam um conjunto de forma, procedimentos ou símbolos. (HALL; TAYLOR, 2003; MEYER; ROWAN, 1977<sup>16</sup>)

A definição de instituições para essa escola institucional é ampliada pois são inseridos os “sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209) para além das regras e procedimentos formais que compõem o conceito das outras escolas. Ao conectar “instituições” e “cultura”, antes distintas e separadas, redefinem os significados e os colocam como sinônimos. Essa “virada cognitivista”, passa a considerar a cultura como “uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Portanto, as mudanças institucionais observadas pelos sociólogos não dependem do aumento da eficiência das trocas – assim como posto pela escola racional – mas pela necessidade de adaptação para reforçar a sua legitimidade perante a sociedade e seus valores culturais

Ainda assim, os autores da escola sociológica não retiram do indivíduo sua faceta racional e intencional, mas realçam que o que é considerado uma ação racional para um é resultado de uma construção social ampla e contextualizada. Em contraposição, os teóricos da escolha racional descrevem um conjunto de indivíduos ou organizações focadas em maximizar suas ações, a escola sociológica aponta um conjunto de indivíduos que buscam exprimir suas peculiaridades e identidades conforme as regras, mitos e cerimônias mais apropriados para a sociedade em que estão inseridos. (HALL; TAYLOR, 2003)

## **2.4 Institucionalismo na análise organizacional**

Com o institucionalismo em foco, é possível questionar como essas teorias podem auxiliar na compreensão de uma análise organizacional – no caso, de um

---

<sup>16</sup> Os autores do artigo “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, Meyer e Rowan podem fornecer explicações mais profundas de como as estruturas formais se inserem nas organizações institucionalizadas.

governo digital provedor de serviços públicos digitais. Nesse contexto, as instituições podem ser tratadas como

sistemas simbólicos compostos por elementos **regulatórios, normativos e cultural/cognitivos**, que estão associados a um conjunto de **comportamentos e recursos**, e produzem estabilidade e significado em um dado contexto social ao determinar as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores. (SCOTT, 2001 *apud* LAIA, 2009, p. 36, grifo nosso)

Portanto, não há separação entre as instituições e comportamento uma vez que aquelas são fatores que influenciam o comportamento dos atores. Nem há separação entre os recursos e esses arranjos, uma vez que, esses são direcionados pelas instituições o que influencia nos resultados. (SCOTT, 2001 *apud* LAIA, 2009, p. 36).

Quando se analisa as três escolas neoinstitucionais, é possível discernir três pilares: regulatório, normativo e cultural cognitivo. O sistema regulatório é considerado como a normatização, como regras e nesse contexto, para garantir o cumprimento das leis estabelecidas, são necessários mecanismos de *enforcement*. Os autores que consideram o pilar normativo, conceituam as instituições como mecanismos normativos, diferentemente do regulatório, que possuem um conjunto de valores, expectativas os quais os atores compreendem ser moralmente apropriados. Por fim, a lógica cultural-cognitiva que concebem um ambiente institucional que força os atores a agirem de determinada maneira, de acordo com um roteiro. (SCOTT, 2008)

No contexto de uma análise organizacional, essas três correntes são trazidas por Scott (2008) como uma forma de adaptar as três escolas institucionalistas discutidas anteriormente nesse trabalho – histórica, da escolha racional e sociológica. A divisão desses pilares, torna mais adequada uma análise para organizações. Para compilar essas informações, o quadro 1 apresenta o *framework* de análise desenvolvido por Scott., ao impor limites e regras morais e culturais, possuem capacidade de coagir o comportamento dos atores e, ao mesmo tempo, também “oferecem suporte e poder” aos indivíduos.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Apesar de existirem diversos outros elementos a serem abordados no quadro, esses não serão tratados em profundidade. Para mais informações, ver Scott (2008)

Quadro 1 - Framework de análise - tipologia de Scott (2008) de três pilares das instituições

|                        | PILAR                   |                          |  |
|------------------------|-------------------------|--------------------------|--|
|                        | REGULATÓRIO             | NORMATIVO                | CULTURAL-COGNITIVO   |
| Base de conformidade   | Autoridade              | Obrigação social         | <i>Taken-for-granted</i><br>Conhecimento compartilhado           |
| Ordenamento básico     | Normas e leis           | Prescri es               | Esquemas e arquétipos  |
| Mecanismos de controle | Coercitivo              | Normativo                | Mim tico   |
| Lógica                 | Instrumental            | Adequa o                 | Ortodoxa   |
| Indicadores            | Regras; leis; san es    | Certificados; acredita o | Crenças comuns;<br>lógicas de a o compartilhadas;<br>isomorfismo |
| Legitima o             | Legalmente estabelecido | Moralmente apropriada    | Compreensível;<br>reconhecimento;<br>suporte cultural            |

Fonte: Scott (2008, p.51) e Laia (2009), adaptado pela autora

O mecanismo de controle do pilar regulatório, a coer o, existe uma vez que não existe um cenário em que todos os atores se beneficiam igualmente. Portanto, as regras que existem devem ser apoiadas por mecanismos de *enforcement* para que seja possível garantir a eficácia daquela regula o e a estabilidade da institui o. (LAIA, 2009)

Sobre a análise organizacional, os teóricos que utilizam a abordagem **normativa e regulatória**, focam sua aten o nas regras do jogo e o principal objetivo dessa linha de pesquisa   estudar os arranjos institucionais, os procedimentos organizacionais e qual   a influência desses no comportamento dos atores. Existem teóricos que se utilizam do pilar cultural-cognitivo, mas para a análise desse trabalho, serão utilizadas as duas primeiras perspectivas, uma vez que não se busca comparar diferentes organiza es, mas sim avaliar a institui o "serviços públicos digitais" no contexto organizacional de Minas Gerais, que forma um arranjo institucional. (LAIA, 2009)

Ainda dentro da análise organizacional,   possível elencar quais são os principais objetos (ou *carriers*) que cada um dos pilares considera. Scott (2008) considera que existem quatro categorias principais desses "veículos": os sistemas

simbólicos, sistemas de relacionamento, rotinas e artefatos. O quadro 2 apresenta a relação entre os pilares da teoria institucional e os *carriers*.

Quadro 2 – Pilares institucionais e *carriers*

|                            | PILAR   |  |  |
|----------------------------|---|--|--|
|                            | REGULATÓRIO   | NORMATIVO  | CULTURAL-COGNITIVO   |
| Sistemas simbólicos        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regras</li> <li>• Leis</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores</li> <li>• expectativas</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorias</li> <li>• Tipificações</li> <li>• Esquemas</li> </ul> |
| Sistemas de relacionamento | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de governança</li> <li>• Sistemas de poder</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regimes</li> <li>• Sistemas autoritários</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Isomorfismo estrutural</li> <li>• Identidades</li> </ul>          |
| Rotinas                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolos</li> <li>• Procedimento operacional padrão</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empregos</li> <li>• Função</li> <li>• Obediência ao trabalho</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Roteiro</li> </ul>  |
| Artefatos                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetos que compreendem especificações obrigatórias</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetos que cumprem convenções ou padrões</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetos que possuem valores simbólicos</li> </ul>                 |

Fonte: Institutions and Organizations (SCOTT, 2008, p.79), tradução nossa.

Levando os aspectos das instituições e a relação da teoria institucional com as organizações, passa-se para a exploração dos aspectos teóricos de governo eletrônico e governo digital.

### 3 GOVERNO ELETRÔNICO X GOVERNO DIGITAL

Em diversos países, o Governo é a entidade que utiliza uma grande parte das tecnologias de informação disponíveis e nos países subdesenvolvidos é o consumidor principal de produtos de TIC. Isso se dá porque os governos são os maiores donos e processadores de informações públicas na sociedade. O empenho e os esforços em informatizar governos no mundo todo se concentram em quatro objetivos: **aumentar a eficácia, eficiência e produtividade; construir um governo mais honesto e transparente; prover melhores serviços para os cidadãos; e estabelecer novas relações com cidadãos e empresas para construir uma sociedade mais democrática e centrada nas pessoas e suas necessidades** (UNPAN, 2012).

A latente necessidade de modificar e direcionar um governo à informatização e digitalização é um dos pontos principais para se desenvolver uma estratégia em governo eletrônico. O termo *eletronic government* foi popularizado na década de 1990 e desde então, “computadores e governo se combinaram em uma relação insolúvel<sup>18</sup>” (UNPAN, 2012, p. 9, tradução livre)

O conceito de Governo eletrônico (*e-gov*, *e-governemnt*) desde a sua introdução em 1997<sup>19</sup> nos Estados Unidos, tem se mostrado cada vez mais dinâmico em significado e sentido. Para Ibrahim Akman *et al* (2005) este é “definido como o uso da tecnologia, especialmente a internet, como um meio para entregar serviços aos cidadãos, empresas e outras entidades”<sup>20</sup> com o objetivo de aumentar a eficiência do governo, reduzir a quantidade de trâmites administrativos, garantir a provisão e continuidade de serviços, além de reduzir o tempo de prestação e taxa de erros. (*ibdem* p.240)

Outro significado de *e-gov* trazido por Maciel, Nogueira e Garcia (2005) é o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para satisfazer as necessidades da população, entregar serviços e existência de participação dos

---

<sup>18</sup> Texto original “*computers and government entered into an indissoluble bond*”

<sup>19</sup> Introdução feita pelo “*Office of the Vice President, Access America: Reengineering Through Information Technology; Report of the National Performance Review and the Government Information Technology Services Board*” (Washington: GPO, 1997 *apud* RELYEA, 2002)

<sup>20</sup> “*E-gov is defined as the use of technology, particularly the Internet, as a means to deliver services to citizens, businesses, and other entities*” (texto original)

cidadãos nas decisões de governo. A novidade dessa definição é a absorção das exigências da sociedade e da sua participação em decisões.

O governo eletrônico, assim como trazido por José Maria Jardim (2007), se trata de um acontecimento recente localizado em um período histórico e contexto de desenvolvimento global que está associado de maneira íntima com as evoluções tecnológicas - uso abundante das TICs – da ressignificação das atividades estatais e novas políticas sociais. Esse significado é amplo e traz a inovação de levar em consideração os processos de desenvolvimento/pensamento estratégico que levam à evolução dos governos.

O conceito de governo eletrônico passa por diversas transformações à medida que as políticas (*policies*) se desenvolvem, tornando seu sentido difuso e dinâmico. Na literatura, é possível encontrar diferentes divisões das fases do desenvolvimento de *e-gov*.

Lee e Rao (2009) introduzem os estágios que um governo eletrônico há de passar: catalogamento, transacional, integracional vertical e integracional horizontal<sup>21</sup> Para Harold Relyea (2002), o conceito de governo eletrônico é definido como um conjunto de componentes e requisitos para a implementação desses projetos de *e-gov*.. Para o autor os requisitos para a operacionalização desses planos são: comunicação (mais ágil e eficiente utilizando a internet), acesso à informação (distribuir a informação por iniciativa própria), prestação do serviço na esfera online, abastecimento do governo, segurança (em diversas dimensões), privacidade dos cidadãos e seus dados, gestão e manutenção dos projetos (pessoal, orçamento), atentar-se para a divisa digital<sup>22</sup>, capacidade de resposta à emergências e, por fim, supervisão, acompanhamento e controle.

Akman *et al* (2005), definem governo eletrônico como a utilização da tecnologia, especificamente a internet, como uma maneira para entregar os serviços para a população, empresas e outras entidades. Além dessa delimitação, os autores também trazem a dimensão política ao conceito, uma vez que para que os projetos se desenvolvam, é necessário investimento em infraestrutura de tecnologia de

---

<sup>21</sup> Em inglês: “*Cataloguing, Transaction, Vertical Integration, Horizontal Integration*” (AKMAN et al, 2005, p.242)

<sup>22</sup>Esse conceito será explorado na próxima página.

comunicação e informação e *policies* específicas para que a desigualdade de acesso seja reduzida. Ao realizar projetos dessa maneira, a governança e as operações dos governos são aprimoradas, pois levam em consideração a perspectiva do cidadão.

Por certo período, o que se fazia e chamavam de governo eletrônico, era apenas a transferência dos processos físicos para um meio digital, sem modificar as estruturas e os procedimentos anteriormente realizados. A abordagem não pode ser orientada para estruturas da Administração Pública (o que os autores chamam de e-Administração), mas para o cidadão (FUGINI; MAGGIOLINI; PAGAMICI, 2005, p. 305).

Assim como exposto por diversos autores (AKMAN *et al.*, 2005; FUGINI; MAGGIOLINI; PAGAMICI, 2005; ONU, 2018; RELYEA, 2002; TORRES *et al.*, 2017) tecnologia não é a única responsável por fazer um governo eletrônico funcionar, mas também a perspectiva do usuário que é um ponto chave que isso aconteça. Nesse contexto, considerar a existência da chamada Divisa Digital (ou *Digital Divide*) se faz necessária. Essa abordagem é uma das principais dificuldades de se implementar um sistema eletrônico para entrega e prestação de serviços, uma vez que, principalmente em países em desenvolvimento, o atendimento presencial ainda é muito utilizado e não são passíveis de substituição.

Uma concepção importante que deve estar presente em projetos de e-gov é a dimensão inclusiva da sociedade, buscando não somente tornar o serviço mais eficiente, mas também mais acessível aos grupos de minoria. Por isso, sugere-se que mesmo com os avanços tecnológicos os governos precisam considerar essa barreira tecnológica com o objetivo de não excluir, ainda mais, esses cidadãos vulneráveis. (AKMAN *et al.*, 2005; ONU, 2018; RELYEA, 2002; TORRES *et al.*, 2017)

A divisa digital é um problema gerado com a inserção das tecnologias de conectividade no mundo. Essa expressão representa a parcela da população mundial que ainda não possui acesso nem conectividade a aparelhos tecnológicos, nos termos definidos pelas Nações Unidas, no documento “E-government Survey 2018” (ONU, 2018).

Aproximadamente, em 2017, 48% da população mundial acessou a internet, e dentro dessas pessoas que puderam acessar de qualquer dispositivo, a

divisa digital vai além do acesso à internet, mas ampliando o conceito para capacidade de adquirir telefones móveis, idade, existência de banda larga e velocidade da internet, conteúdo na língua nativa, deficiências físicas ou motoras que são uma barreira para utilização de dispositivos, nível de educação, gênero (mais especificamente mulheres), a migração e imigração, localização da população (meio rural ou urbano) até a utilização efetiva dessas tecnologias – no sentido de como essas pessoas utilizam, qual o nível de alfabetização tecnológica. (ONU, 2018)<sup>23</sup>.

O que é chamado de governo eletrônico se trata de uma evolução iniciada na década de 1950 e que ganha força nos anos 90. Na década de 2010, ocorre uma transição na terminologia que envolve não somente a utilização de tecnologias de informação nos serviços prestados, mas abrange uma outra complexidade de fatores como a governança eletrônica, transparência, participação e outras esferas da Administração Pública se relacionando com a sociedade. Essa transformação é o que se denomina **governo digital**<sup>24</sup>, que será trabalhada na próxima seção.

### 3.1 Governo Digital

Em alguns casos, é dito que governo eletrônico e governo digital são sinônimos “O conceito de governo digital, ou governo eletrônico (*e-Gov*), apareceu no Brasil no início da década de 2000, mas limitava-se à prestação de serviços eletrônicos, em geral, por meio de portais na Internet.”(COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2016, p. 47). Entretanto, recentemente, o conceito de Governo Digital começou a ser tratado como uma evolução do termo anterior. Não é apenas uma expressão diferente, mas também traz inovações e melhorias no conceito e nos requisitos para o desenvolvimento de projetos em governo (*policies*).

No ano de 2018, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a pedido do governo brasileiro, desenvolveu o documento “Revisão do Governo Digital do Brasil” que traz seis dimensões que caracterizam a transição de um governo eletrônico para um governo digital que estão expostas na Figura 2.

---

<sup>23</sup> Para aprofundar no assunto, verificar o capítulo 2 da referida pesquisa.

<sup>24</sup> “No intuito de evitar uma interpretação parcial e demarcar essa diferenciação, adota-se aqui, então, o termo governo digital” (POSSAMAI, 2010, p. 29). Esse novo conceito será utilizado pontualmente no decorrer do trabalho, não como um sinônimo de governo eletrônico, mas quando for tratado da nova era de digitalização, como a evolução do termo anterior e dos conceitos associados.

Figura 2 - Transição do governo eletrônico para o Governo Digital



Fonte: (OCDE, 2018), p.1. Elaboração própria

Em consonância com o conceito da OCDE, o documento “Estratégia de Governança Digital”, elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações do Governo Federal que se refere ao governo digital como o

[...] uso de tecnologias digitais, como **parte integrada das estratégias de modernização governamentais**, para gerar benefícios para a sociedade. É baseado em um ecossistema governamental digital composto de atores de governo, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo<sup>25</sup> (OCDE, 2014 *apud* MCTIC, 2016, p. 7, tradução livre)

Uma outra definição contundente é:

a contínua otimização da prestação de serviços, da participação dos cidadãos e da governança através da transformação das relações internas e externas ao governo, [possibilitada] pela tecnologia, pela Internet e pelos novos meios de comunicação (GARTNER GROUP, 2000 *apud* POSSAMAI, 2010, p. 25)

É exposto de maneira clara a necessidade dos governos e os criadores das políticas públicas de atentarem-se ao espaço digital, sem ignorar o físico. Questão essa que desafia as possíveis estratégias, principalmente em países como o Brasil que possuem barreiras digitais a serem vencidas. Não existe um modelo universal para empreendimentos de digitalização de governos. Os contextos locais e setoriais

<sup>25</sup> “*Digital Government refers to the use of digital technologies, as an integrated part of governments’ modernisation strategies, to create public value. It relies on a digital government ecosystem comprised of government actors, non-governmental organisations, businesses, citizens’ associations and individuals which supports the production of and access to data, services and content through interactions with the government*” (OCDE, 2014, p. 6, texto original)

são muito diversos e somente com um trabalho multidisciplinar com profundas raízes de gestão, economia, engenharia, legais, sociais – entre outras áreas – interagindo entre si, unindo prática e pesquisa, que será desenvolvido o que o autor define como Governo digital (ou GD, em inglês *Digital Government* – DG) (JANOWSKI, 2015).

Para Janowski, o governo digital é uma evolução do conceito “governo eletrônico”, uma vez que o primeiro conceito é uma evolução em direção à mais complexidade, mais especialização, para problemas externos e para dar maior suporte aos governos na produção de políticas públicas e no controle. (JANOWSKI, 2015)

Uma questão que ronda esse conceito é se a diferença entre governo eletrônico e governo digital é apenas uma mudança meramente terminológica ou realmente uma alteração de paradigma, uma evolução em direção à um governo mais ágil e eficiente. Um governo digital deve ser composto de múltiplos canais de prestação de serviço com um relacionamento de mão dupla, entre cidadão e governo, um padrão de prestação digital (não se limitando à essa, mas como principal) e com foco no cidadão. (KATSONIS; BOTROS, 2015)

O essencial para que um governo possa ser rotulado como digital é como as TIC utilizadas conseguem gerar valor para a sociedade e transformar a prestação do serviço gerando benefícios como

bens ou serviços mais adequados às necessidades dos cidadãos, simplificação do acesso a serviços prestados à sociedade, oferta de serviços públicos que atendam aos anseios dos cidadãos por justiça, equidade, eficiência e efetividade, distribuição dos benefícios públicos de forma eficiente e justa, geração de valor a partir dos dados abertos de governo (MCTIC, 2018, p. 93,94)

Para dar o salto do governo eletrônico para o governo digital é necessário que o Estado seja

concebido como uma entidade inserida no ambiente digital, no qual as políticas públicas são desenhadas como soluções digitais. É necessário sair do mero consumo de tecnologias para a imersão no meio digital como um modo de gerir, prestar serviços e aprimorar o exercício da cidadania. (MCTIC, 2018, p. 94)

A tentativa do governo digital e seus projetos normalmente envolvem a melhora da qualidade da prestação de serviços e dos processos dos governos. Além disso, a redução de despesas não é somente da Administração Pública, mas também

dos cidadãos que precisarão de se deslocar cada vez menos aos locais de prestação dos serviços. Ao reduzir distâncias e integrar os órgãos de maneira mais eficiente, conectando os serviços, processos e diferentes canais de governo com outras organizações (cidadãos, empresas e até mesmo órgãos internacionais), o governo digital propõe a ampliação dos espaços de manifestações democráticas. (POSSAMAI, 2010)

Entretanto, essas mudanças tecnológicas tem um custo inicial para o desenvolvimento e integração dos sistemas de informação e comunicação, mas que não se limita a uma despesa meramente financeira. Existe também um custo institucional dessas alterações. A era digital força modificações internas nas estruturas do governo, reavaliando e reduzindo as complexidades institucionais. (DUNLEAVY *et al.*, 2006)

Reiteramos que a análise de tal matéria [o governo digital] pela lente da perspectiva institucional é correta e acertada, uma vez que é possível criar e analisar as relações entre as TICs e os arranjos institucionais e sociais. Afastar-se da concepção tecnicista é considerar os aspectos políticos dos projetos em governo digital e adaptar as novas estruturas institucionais para essas mudanças – o que não significa abandonar completamente a burocracia, mas compreender qual é o novo papel e função dela na era digital. (FOUNTAIN, 2001)

Essa perspectiva permite analisar que, uma vez que as mudanças institucionais são de extrema importância, a hipótese de que não é somente a barreira tecnológica que impede o desenvolvimento de um robusto governo digital, mas as barreiras institucionais. Portanto, “[...] **as mudanças necessárias ao governo digital impõem verdadeiras transformações na forma de operar das burocracias**” (POSSAMAI, 2010, p. 29, grifo nosso).

Introduzir as novas tecnologias digitais nas administrações públicas não é o grande desafio, mas sim, integrar e unificar os esforços de modernização no setor público. Ações pulverizadas não irão produzir resultados satisfatórios em um mundo digital. A necessidade de se adaptar à evolução rápida das dinâmicas entre governo e empresas, cidadãos e *stakeholders* é essencial para que um Estado obtenha bons resultados. Além disso, modificar e reorganizar as expectativas e a lógica de produção

de políticas públicas e serviços para a perspectiva e necessidades dos cidadãos é a base para a construção sólida de um governo plenamente digital. (OCDE, 2014)

No próximo capítulo, serão tratados os aspectos da prestação de serviços públicos, como conceitos de serviço público, aspectos de análise da lei 13.460 de 2017 (BRASIL, 2017) e os diferentes canais de prestação desses serviços.

#### 4 PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS

Os serviços públicos<sup>26</sup> podem ser definidos a partir de um conceito amplo que abrange todas as atividades realizadas pelo Estado - ou restrito – que exclui as funções legislativa, jurisdicional e o poder de polícia. É comum que essas definições adotem três elementos para sua composição: o material (atividade exercida), o subjetivo (pessoa jurídica que presta o serviço) e o formal (que considera o regime jurídico). (PIETRO, 2014)

Mais especificamente, o sentido amplo tem uma utilidade dupla de definir a competência da jurisdição administrativa e do próprio direito administrativo. A escola Francesa do Serviço Público apresenta três ideias centrais para conceituar serviço público: atividade realizada por uma coletividade pública, suprir uma necessidade de interesse da sociedade em geral e de regime derogatório do direito comum – o que permite a resolução de problemas de maneira administrativa, sem a necessidade impugnar um processo judicial (PIETRO, 2014)

O sentido restrito de serviço público parte da separação entre a atividade jurídica (equivalente ao poder de polícia) e a atividade social que corresponde aos serviços propriamente referidos. A definição limita a atividade definida como serviço público àquelas que são usufruídas diretamente pela sociedade. (PIETRO, 2014)

A construção histórica desse conceito não é estável no decorrer do tempo e depende de como o Estado define por meio de leis quais as atividades serão determinadas como serviços públicos. Apesar da divisão existente, não é possível determinar se existe uma opção certa, mas com diferentes graduações – do restrito ao mais amplo. Maria Sylvia Di Pietro resume a definição de serviços públicos como

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (PIETRO, 2014, p. 107)

As variações históricas também acompanham os modelos de gestão pública em constante mudança. As vertentes dos modelos gerenciais<sup>27</sup> são: gerencialismo, consumerismo e *Public Service Oriented* (PSO). Apesar de serem

---

<sup>26</sup> Ver Pietro (2014), capítulo 4 “Serviços Públicos” para aprofundar nesses assuntos

<sup>27</sup> Outros termos que podem ser utilizados para se referir a tais modelos são: *Managerialism* ou *public management* ou modelo gerencial puro; *Consumerism*. Para maiores informações e um estudo completo dessas teses ver Abrucio (1997)

tratadas como teorias diferentes, não existe uma diferença considerável entre a primeira e a última – é possível considerá-las uma evolução do modelo anterior com a incorporação de novos temas e manutenção dos pontos positivos precedentes. O último modelo, PSO, insere o cidadão como ponto chave e principal do sistema, apresenta elevado *accountability*, busca a equidade, aumento da efetividade e do impacto social, assim como busca alterar a realidade. (ABRUCIO, 1997; MELO, 2018)

A construção um novo modelo de administração pública perpassa não somente o uso das TIC em governo, mas também a aplicação delas como uma ferramenta que pode e deve ser utilizada para fortalecer a capacidade do Estado em prestar serviços públicos de qualidade (em canais eletrônicos ou não). O emprego dessas inovações é também aplicado aos órgãos governamentais com o objetivo de otimizar processos internos e externos e entregar serviços com a maior qualidade possível para seus usuários. (SCHELIN, 2007 *apud* POSSAMAI, 2010).

Com o aumento significativo das demandas da sociedade, os governos necessitam estar mais preparados para serem mais efetivos e eficientes além de se virar com atenção para as necessidades dos usuários. Para isso, os entes precisam repensar a forma como os serviços públicos são prestados. (ONU, 2013)

A lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública brasileira, é a legislação mais recente a tratar do assunto, entende serviço público como:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública<sup>28</sup>. (BRASIL, 2017)

A ferramenta para iniciar essa modificação foi a inserção da internet dos governos e a concepção de serviços públicos apresentada, insere-se de maneira oportuna a digitalização. A era digital prevê que os canais eletrônicos (de atendimento, prestação de serviço, informação, entre outros) não sejam mais vistos apenas como

---

<sup>28</sup> Uma grande crítica a esse artigo da lei 13.460/17 reside no fato de que os legisladores limitam e deixam imprecisa a norma ao especificar e limitar à administração pública a definição de serviços públicos. Não citar o Estado, exime potencialmente prestadores de serviços particulares e as atividades legislativas e judiciais, mesmo que a lei faça referência a esses entes no inciso III do artigo 2º. A presença da expressão específica pode prejudicar de maneira substancial a institucionalização de tal norma por enfraquecer a segurança jurídica da norma. Mesmo que o parágrafo 3º, do artigo 1º da referida lei aplique o disposto na lei aos prestadores particulares – de forma subsidiária – a lacuna da lei não é preenchida de forma satisfatória (MELO, 2018)

complementares aos canais já existentes e presenciais. Isso influencia diretamente na mudança de concepção para o *digital by default*, que compreende uma maturidade digital da organização onde os governos promovem a plataforma digital como acesso preferencial para a prestação dos serviços mais requisitados. (ACCENTURE, 2014; DUNLEAVY *et al.*, 2006; KATSONIS; BOTROS, 2015; POSSAMAI, 2010)

Dessa maneira, surgem os serviços eletrônicos (ou e-serviços<sup>29</sup>) que buscam automatizar processos e eliminar a necessidade de seres humanos intermediando a prestação ( como chatbots, autosserviços, consultas online, agendamento online, etc), substituindo parcialmente os atendimentos presenciais, levando em consideração a divisa digital de cada contexto social seja do estado, país ou município. Esses serviços eletrônicos podem auxiliar inclusive na redução de gastos no serviço público, uma vez que atendimentos presenciais podem ser até 40 vezes mais caros que os digitais. A Tabela 1 mostra os valores de cada atendimento em cada canal

Tabela 1 – Custo dos canais de atendimento de Minas Gerais (2018)

| <b>Canais de atendimento</b> | <b>Valor por atendimento</b> |
|------------------------------|------------------------------|
| Portal MG                    | R\$ 0,42                     |
| Terminais de autoatendimento | R\$ 0,35                     |
| LigMinas 155                 | R\$ 5,02                     |
| Presencial                   | R\$ 17,00                    |

Fonte: Governo digital, SEPLAG (2018, p. 23)

Observação: valores de acordo com os contratos e atendimentos por canal em 2018

Mesmo com esse esforço de reduzir custos e prestar um melhor serviço para os cidadãos, criando portais de interação, ferramentas de agendamento e transações online desenvolvendo assim um valor agregado ao e-gov, ainda são ações incipientes e em estado de concepção e implementação. O resultado disso é que nem todos os serviços (e-serviços) e soluções online conseguem cumprir sua função de mitigar lacunas e necessidades de um cidadão comum. (ONU, 2013)

<sup>29</sup> O significado de e-serviços é: “prestação (total ou parcial) de serviços público meios eletrônicos, como páginas na web, SMS, aplicativos de smartphones, aplicativos de TV digital, quiosques eletrônicos, entre outros. Trata-se desde a prestação de informações sobre os serviços realizados presencialmente, até a transação completa em meio digital (emissão de certificados, pagamento de tributos e taxas, petições)” (POSSAMAI, 2010, p. 26)

#### 4.1 Canais de prestação de serviço

As primeiras classificações dos estágios de evolução da prestação dos serviços públicos podem ser divididas em emergente, estruturado, interativo, interativo integrado, transacional e transacional integrado. O quadro 3 apresenta as características de cada um desses estágios.

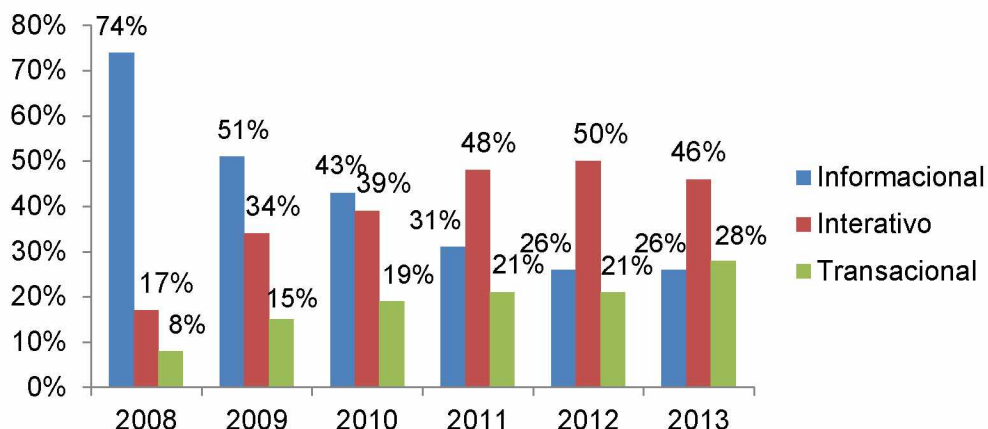
Quadro 3 - Classificação dos serviços públicos por estágio de evolução

| Estágio de Evolução    | Caracterização do Estágio  |
|------------------------|--|
| Emergente              | Presença inicial do departamento de governo na Internet, disponibilizando informações sobre os serviços, como num catálogo geral. As informações são estáticas, não exigindo preocupação com identificação do Cidadão e segurança pois as informações são públicas.  |
| Estruturado            | As informações sobre o serviço são detalhadas, estruturadas, acessadas em banco de dados. Surge um primeiro nível de interação do Cidadão com o serviço, pois as consultas podem ser personalizadas. Por serem ainda informações públicas, não se requer identificação do Cidadão e segurança.   |
| Interativo             | O Cidadão interage com o serviço enviando ou recebendo informações, porém a comunicação é apenas em um sentido. Se houver resposta eletrônica, ela ocorre em momento distinto. Inclui operações como preencher um formulário, enviar um e-mail, baixar um arquivo. Ampliam-se os requisitos de segurança e identificação do Cidadão, dependendo da demanda, pois as informações começam a ter caráter pessoal, de acesso restrito. |
| Interativo Integrado   | O serviço Interativo é provido em um ponto único e o portal provê, de modo transparente, a integração de processos e o compartilhamento de informações entre sistemas, departamentos e esferas de governo envolvidas.  |
| Transacional           | O Cidadão transaciona <i>on-line</i> com o portal para a obtenção do serviço. A comunicação é nos dois sentidos e a transação é executada por completo. Inclui operações como renovar licenças, pagar impostos, fazer uma matrícula escolar, marcar uma consulta médica. As transações são executadas com identificação do Cidadão e com segurança das informações   |
| Transacional Integrado | O serviço transacional é provido em um ponto único e o portal provê, de modo transparente, a integração de processos e o compartilhamento de informações entre sistemas, departamentos e esferas de governo envolvidas.  |

Fonte: (RECH FILHO, 2004 *apud* JARDIM, 2007, p. 31)

Esses estágios de evolução se referem ao serviço como um todo. O estado de Minas Gerais produziu um relatório de avaliação da interatividade dos serviços presentes no portal mg.gov.br. O gráfico 1 apresenta os resultados analisados pela equipe da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE)

Gráfico 1 - Interatividade de serviços no estado de Minas Gerais do ano 2008 a 2013<sup>30</sup>



Fonte: Planilha “interatividade de serviços” produzida pela SCGE (2013)

A partir de uma breve análise dos dados, é possível perceber uma drástica redução dos serviços de caráter informativo no decorrer dos anos, que foi se distribuindo entre as categorias de interativo e transacional. Ao final do período, é interessante notar que de 2012 para 2013, os serviços informacionais se estabilizam em quantidade, os interativos têm uma queda de 4% e os transacionais um aumento de 7%, o que pode significar uma projeção no aumento dos serviços transacionais.

Entretanto, com a nova lei “Código do Usuário de Serviços Públicos” (a 13.460/17 de 26 de junho de 2017) novas divisões foram apresentadas no Brasil. O documento produzido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018) que traz uma pesquisa sobre os serviços públicos de atendimento prestados pelo governo federal. Dentre os dados apresentados, são expostas cinco classificações dos diferentes estágios de digitalização dos serviços públicos à nível federal. O quadro 4 apresenta as respectivas descrições.

<sup>30</sup> Até o momento da elaboração desse trabalho, não existem dados consolidados mais atualizados.

Quadro 4 - Classificação dos estágios de digitalização dos serviços do governo federal

| Estágio de Digitalização | Definição  |
|--------------------------|--|
| Nenhum                   | Tratam-se de serviços com ausência de interação digital com o(a) usuário(a) para a sua prestação. Assim, o serviço é totalmente prestado por meio da presença física do(a) usuário (a) junto ao órgão, sem a disponibilização de informações em plataformas digitais         |
| Informativo              | Consiste no serviço em que o(a) usuário(a) pode acessar informações gerais em plataformas digitais; contudo, a prestação do serviço propriamente dita é totalmente presencial, ou seja, o(a) usuário(a) necessita dirigir-se a algum órgão para a obtenção do bem ou serviço |
| Parcial                  | Categoria de serviços que indicaram haver pelo menos uma etapa do processo de atendimento ao(à) usuário(a) ocorrendo por meio digital  |
| Digital                  | Serviços onde todas as interações são realizadas por meio digital, sendo possível solicitar, acompanhar e receber os resultados da prestação do serviço sem necessidade da presença física do(a) usuário(a), necessitando, porém, de alguma ação humana por parte do órgão.  |
| Autosserviço             | Consiste na prestação do serviço completamente automatizado, com rápida resposta ao(à) usuário(a), não exigindo interação humana e com processamento totalmente realizado por sistemas de informação.  |

Fonte: ENAP, (2018). Adaptado pela autora

No caso do governo de Minas Gerais, ao adotar essa classificação para as etapas dos serviços, considerou simplificar e reduzir as categorias à três: presencial, digital, autosserviço. Essa modificação se deu à medida que as definições do governo federal englobam o serviço como um todo e os diretores e superintendentes acreditaram que seria mais adequado dividir assim já que o portal já é informativo. Eles focaram nas etapas de prestação dos serviços aos cidadãos.

Ademais, a lei prevê também que os órgãos e entidades disponibilizem:

- Um quadro geral dos serviços públicos prestados (com atualização periódica mínima anual);
- elaboração de regulamentos específicos sobre como será realizada a operacionalização dos serviços;
- a organização e funcionamento das ouvidorias e conselhos de usuários;<sup>31</sup>
- a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários. (BRASIL, 2017; MELO, 2018)

<sup>31</sup> A questão das ouvidorias e conselhos não será tratada nesse trabalho.

Tratando mais especificamente dos serviços, a necessidade de elaborar e divulgar a Carta de Serviços<sup>32</sup> aos usuários traz uma demanda aos órgãos de disponibilizar não somente uma lista dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, mas quais são as formas de acesso a esses serviços, quais são as etapas em que esse serviço se divide (como um passo-a-passo para auxiliar o cidadão no acesso), quais são os documentos, requisitos e informações essenciais, qual o prazo máximo para prestação, qual a forma e canal (se é digital ou presencial) e maneiras que o cidadão pode manifestar a opinião sobre aquele serviço. (BRASIL, 2017; MELO, 2018)

Ademais, a Carta de Serviços deve ser atualizada periodicamente e “divulgada de modo permanente por meio da sua publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet” (MELO, 2018, p. 75).

O portal ‘mg.gov.br’ é a carta de serviços do estado de Minas Gerais e está de acordo com a lei 13.460/17, no seu artigo 7º parágrafo 2º

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I - serviços oferecidos;

II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;

III - principais etapas para processamento do serviço;

IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V - forma de prestação do serviço; e

VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço. (BRASIL, 2017)

Entretanto, ainda não é possível encontrar as demandas previstas pelo parágrafo 3º que é referente aos detalhes da prestação do serviço e os padrões de qualidade para atendimento.

---

<sup>32</sup> Não é inovação da lei 13.460/17, uma vez que o Decreto Federal nº 6.932/09 já instituiu a ferramenta, mas a lei de 2017 traz informações mais precisas sobre o que deve ser conteúdo dessa Carta e as informações mínimas que devem ser apresentadas

[...] § 3o Além das informações descritas no § 2o, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos:

- I - prioridades de atendimento;
  - II - previsão de tempo de espera para atendimento;
  - III - mecanismos de comunicação com os usuários;
  - IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e
  - V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.
- (BRASIL, 2017)

Um problema da lei é que ela não prevê uma punição ou repreensão a quem não colocar em prática os ordenamentos. Essa lacuna pode ser observada na prática e é um grande gargalo – que acabou forçando a SCGE a entrar em contato com a Ouvidoria Geral do Estado (OGE) para buscar força institucional para que os órgãos atendessem aos pedidos de atualização e modificação dos serviços, uma vez que, a resposta aos contatos era geralmente fornecendo um prazo muito grande alegando que existem outras prioridades na frente. Isso dificulta o trabalho dos funcionários públicos da Secretaria de Governança Eletrônica, mais especificamente a Diretoria de Gestão dos Canais de Atendimento Eletrônico (DCGCAE), unidade responsável pela implementação da lei já que é a unidade gestora do conteúdo do portal MG – que é a carta de serviços do estado de Minas Gerais. (MELO, 2018)

No próximo capítulo será apresentada a metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho. A seção se divide em perspectiva e metodologia, modelo de análise desenvolvido e métodos e procedimentos de coleta de dados.

## 5 METODOLOGIA

O atual capítulo apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho. Para um entendimento mais claro das divisões metodológicas, definem-se como elementos fundamentais a perspectiva filosófica e epistemológica; a metodologia utilizada – o tipo de pesquisa realizado; o modelo de análise; e as técnicas e métodos para coleta e análise de dados. (CRESWELL, 2003 *apud* BARBOSA, 2008; CÁRIA, 2017; MARCONI; LAKATOS, 2008; CRESWELL, 2009; MYERS, 2018).

A primeira subseção traz a perspectiva epistemológica e o tipo de pesquisa realizada, a subsequente traz o modelo de análise desenvolvido e a última subseção apresenta os métodos para a coleta e análise de dados

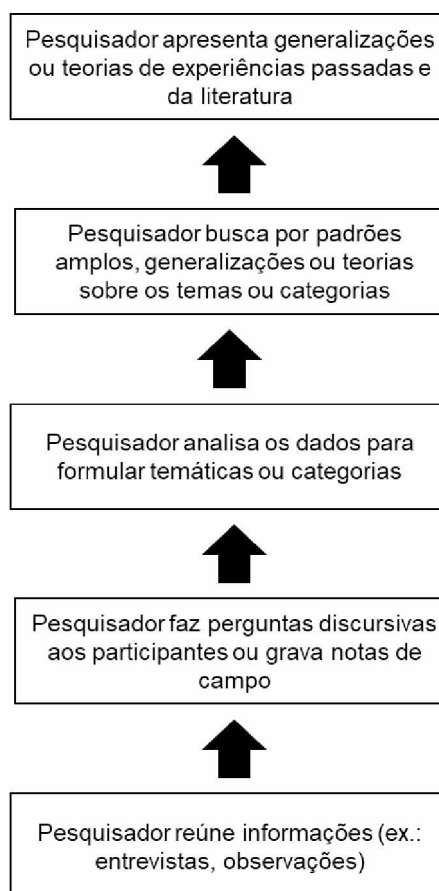
### 5.1 Perspectiva e metodologia

A posição epistemológica orientadora da pesquisa é interpretativista de natureza qualitativa, revelando que as conclusões obtidas a partir dessa análise devem ser compreendidas como leituras ou percepções do contexto, afastando-se da concepção de que os resultados aqui encontrados são uma verdade absoluta. (CÁRIA, 2017; CRESWELL, 2009)

A abordagem qualitativa se mostra adequada para esse trabalho uma vez que é utilizada para explicar de maneira generalizada atitudes e comportamentos utilizando variáveis, construtos e hipóteses. Além disso, cada vez mais os estudiosos que aplicam esse tipo de teoria utilizam “*theoretical lens*” ou “*perspectives*”, que promovem orientação para o estudo de como os dados podem ser coletados e analisados, e oferece possíveis soluções (CRESWELL, 2009)

A lógica de uma pesquisa qualitativa é considerada por Creswell (2009) como indutiva, ou seja, que seguem um caminho diferente da quantitativa (que segue um processo dedutivo). O processo de indução utiliza as teorias e generalizações para representar como o objeto de estudo se interconecta com o todo. A Figura 3 apresenta um resumo da lógica utilizada em estudos qualitativos.

Figura 3 -A lógica indutiva de pesquisa de um estudo qualitativo (tradução livre)



Fonte: Livro *“Research Design – Qualitative, quantitative and mixed approaches”* (CRESWELL, 2009, p. 63)

Ainda sobre a metodologia utilizada, o presente estudo é um estudo de caso que trata do estado de Minas Gerais, no contexto da prestação de serviços digitais dos anos de 2002 a 2019. Para Yin (2001 *apud* LAIA, 2009) a utilização dessa estratégia permite compreender, em profundidade, a realidade a partir do estudo de um contexto específico. Ademais, esse autor afirma que essa técnica deve ser relacionada aos questionamentos que compõem o problema de pesquisa, e não somente ao tipo. “Sendo assim, esse tipo de metodologia é mais apropriada para se responder questões do tipo ‘como’ e ‘por que’” (LAIA, 2009, p. 135)

As pesquisas qualitativas se fazem por meio de categorias de análise, diferentemente das quantitativas que utilizam variáveis. Uma categoria de análise pode ser entendida como a taxonomia de um caso. Isso se refere a um conceito que abrange elementos relacionados entre si. Os propósitos de estabelecer categorias analíticas podem resumidos em:

*(a) agrupar elementos, ideias e expressões em torno de conceitos capazes de sintetizar a coleta, análise e interpretação dos dados;*

*(b) traduzir a fundamentação teórica em itens analisáveis. Geralmente a base teórica é formada por um conjunto amplo de conceitos e ideias. As categorias estabelecem a taxonomia que permite a vinculação do fundamento teórico como o objeto de pesquisa;*

*(c) permitir a construção dos instrumentos de coleta de dados de forma coerente com os fundamentos teóricos expostos.*

Com o propósito de estabelecer as categorias analíticas foi criado um modelo de análise que será discutido no item 5.2, “modelo de análise”.

## **5.2 Modelo de análise**

O modelo de análise desenvolvido nesse trabalho é um esquema conceitual que propõe a relação do contexto institucional com governo digital e transformação digital, resultado dessa interação, que busca aprimorar a qualidade de vida dos cidadãos mineiros – no que diz respeito à prestação de serviços públicos digitais.

As versões do neoinstitucionalismo anteriormente apresentadas, “podem contribuir para o estudo e compreensão do mundo político, comportamento dos atores e funcionamento das organizações em seus ambientes” (GONZAGA, 2014, p. 23). Dessa forma, é possível argumentar que, apesar das diferenças presentes nas escolas teóricas, o aspecto de destaque é a importância das instituições e dos arranjos institucionais nos mais diferentes campos de estudo – seja na economia, política, sociologia, teoria das organizações ou sociologia das organizações. (LAIA, 2009)

Ademais, com o objetivo de aumentar a assertividade das observações, considerou-se adequada a seleção da escola que trata sobre a escolha racional uma vez que os pilares principais que essa teoria aborda são o regulatório e normativo. O pilar cultural-cognitivo não será abordado em profundidade, com a utilização de apenas alguns dos seus conceitos.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Esses pilares foram discutidos no subtópico 2.4 – “Institucionalismo na análise organizacional”

Dada a importância de se considerar a relação que o processo de adoção de tecnologia é influenciado pelos arranjos institucionais existentes em um dado contexto, o modelo de análise procurou mostrar a relação entre **governo digital** e o **contexto institucional**.

O desenvolvimento de um governo digital, voltado para as necessidades do cidadão, não depende apenas das necessidades tecnológicas, mas precisa de vencer as barreiras primárias que entram esse processo, que são institucionais. (HANNA, 2007).

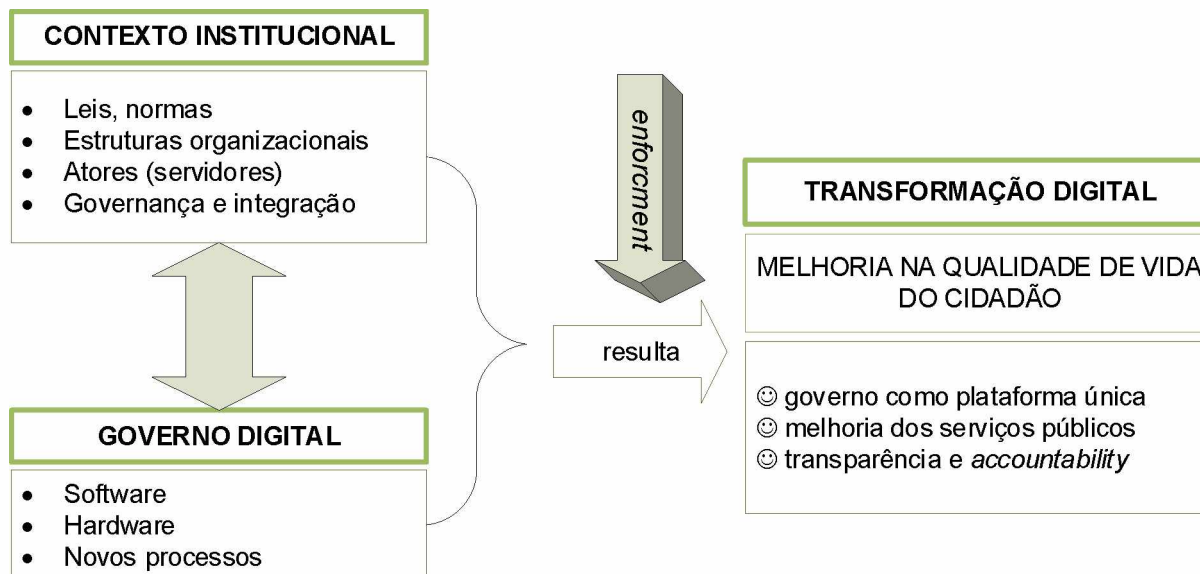
Pode-se sumarizar que

**o bom desempenho do governo digital depende da institucionalização de procedimentos e arranjos organizacionais novos** que assegurem a coordenação dos esforços e a mobilização de recursos no sentido da realização de transformações no interior da administração pública, necessárias para sustentar o desenvolvimento do governo digital. Por outro lado, **gastos governamentais em bens e serviços de TIC**, dedicados a grandes projetos tecnológicos de modernização da Administração Pública **não garantem um bom desempenho**. (POSSAMAI, 2010, p. 150–151)

Portanto, para que a transformação digital na vida dos cidadãos aconteça, é necessário um contexto institucional trabalhando de maneira conjunta com o governo digital. Além disso, infere-se que para que a relação entre contexto institucional e governo digital possa gerar resultados efetivos para os cidadãos, são necessários mecanismos de coordenação *enforcement*. Na visão dos institucionalistas da escola racional a ausência de mecanismos de *enforcement* fará com que os custos de transação para os atores sejam baixos. Dessa forma, não produzirá resultados efetivos.

A figura 4 demonstra o resultado gráfico da união entre os fundamentos teóricos desse trabalho e propõe-se o modelo de análise.

Figura 4 - Modelo de análise



Fonte: elaboração própria

O que se encontra na figura 4 como um fator que influencia diretamente os resultados das ações da relação entre contexto institucional e governo digital é o *enforcement*. O significado desse conceito é “associado aos mecanismos existentes para que as regras e normas de uma instituição sejam efetivos”(LAIA, 2009, p. 66)

Dentro dos conceitos que formam o construto de análise sobre transformação digital, além de se ter *accountability* e a transparência, inseriu-se também o governo como plataforma e a melhoria dos serviços públicos. Sobre o primeiro, apesar de não haver um grande consenso sobre o conceito, ele se relaciona com duas dimensões: “a capacidade de resposta dos governos” e a “capacidade das agências governamentais de estabelecerem punições a todos aqueles que violaram suas obrigações e responsabilidades como agentes públicos (*enforcement*)” (LAIA, 2009, p. 66)

O governo como plataforma e a melhoria dos serviços são vistos aqui como resultados já que, no governo digital, o foco é no cidadão e nas necessidades dele. Além disso, no documento “Estratégia brasileira para a transformação digital” (2018), “o fundamento central do Governo Digital é a geração de valor público para a sociedade por meio da utilização das tecnologias da informação e da comunicação” o que gera benefícios para a sociedade como

bens ou serviços mais adequados às necessidades dos cidadãos;  
simplificação do acesso a serviços prestados à sociedade;  
oferta de serviços públicos que atendam aos anseios dos cidadãos por justiça, equidade, eficiência e efetividade;  
distribuição dos benefícios públicos de forma eficiente e justa;  
geração de valor a partir dos dados abertos de governo (MCTIC, 2018, p. 93–94)

### 5.3 Métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados

A utilização de entrevista como um dos métodos de coleta de dados permite um contato face-a-face entre entrevistador e entrevistado e é útil quando os participantes não podem ser observados diretamente, quando eles podem oferecer informações históricas mais precisas sobre o objeto de estudo e permite que entrevistador controle as perguntas e questionamentos sobre o assunto (CRESWELL, 2009).

Entretanto, esse método provê informações indiretas que passam pelo filtro da experiência de cada entrevistado, as informações são concedidas em um ambiente diferente do de trabalho ou atuação. A presença de um entrevistador pode inibir alguma posição ou resposta do entrevistado e a última limitação é que nem todas as pessoas podem ser igualmente articuladas e perceptivas, o que pode gerar grandes diferenças entre as entrevistas. (CRESWELL, 2009)

Além disso, utilizar a entrevista como método de coleta de dados também se justifica na medida em que é considerada uma fonte primária de dados em estudos qualitativos, uma vez que a partir dela é possível compreender e analisar com fidelidade o contexto em análise (WALSHAM, 1995). Para Dauster (1999, p. 2 *apud* DUARTE, 2002) o trabalho de campo objetiva “compreender as redes de significado a partir do ponto de vista do ‘outro’, operando com a lógica e não apenas com a sistematização de suas categorias”.

As entrevistas foram realizadas no mês de maio e gravadas em formato m4a<sup>34</sup>. Todos os entrevistados autorizaram o registro das gravações. De acordo com Walsham (1995) a gravação de entrevistas é considerada uma vantagem pois

---

<sup>34</sup> Formato de gravação referente à dispositivos da Apple

possibilita suplementar notas e aumenta o processo de confiabilidade dos dados analisados pois permite a recuperação integral do conteúdo discutido.

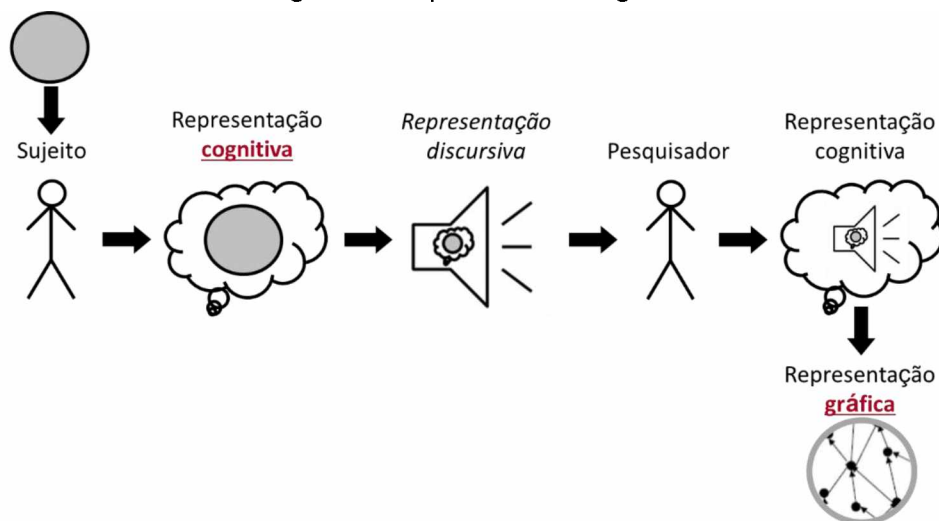
O modelo de roteiro das entrevistas foi desenvolvido a partir de alguns trabalhos desenvolvidos que utilizam a metodologia do mapeamento cognitivo. Por exemplo, Nakagawa *et al* (2010), ao desenvolver uma pesquisa sobre as implicações de nanotecnologia no Japão, propõe uma entrevista que permite aos entrevistados falar das suas percepções, do que acham que são os problemas naquele contexto. A formulação apropriada dos problemas, permite estruturá-lo. Essa abordagem permite capturar visões de diferentes atores sobre a mesma questão e causa uma diferença significativa nas opiniões do que deve ser feito para solucionar aqueles problemas específicos. (NAKAGAWA *et al.*, 2010)

O conceito de mapa cognitivo é

[...] uma representação gráfica do processo cognitivo mental do pesquisador de um conjunto de representações discursivas expressas por um sujeito com base em suas próprias representações cognitivas em relação a um objeto específico (COSSETTE; AUDET, 1994, p. 15 apud COSSETTE, 2002, p. 169, tradução livre)

Essa técnica objetiva estruturar a percepção de uma questão ou situação. De maneira geral, o sequenciamento da construção de um mapa cognitivo é mostrado na figura 5.

Figura 5 – Fluxo da metodologia de mapeamento cognitivo



Fonte: I Colóquio de Redes, Estratégia e Inovação - Redes de Construtos Pessoais: Mapeamento Cognitivo de Modelos Mentais de Estrategistas, Lavras, (FREITAS, 2010, slide 9)

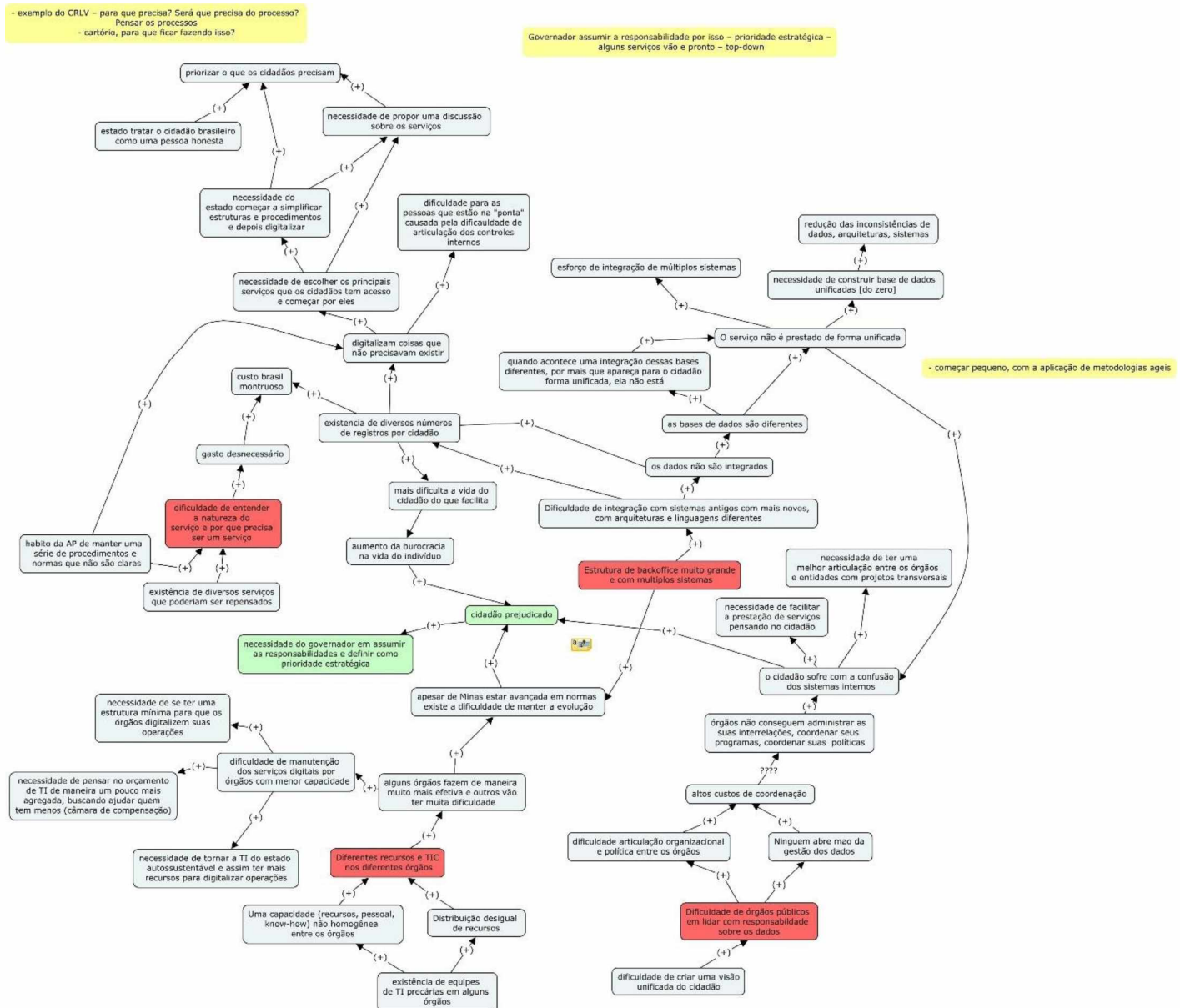
A relação do objeto com o sujeito faz com que ele pense sobre determinada situação e forme suas opiniões e percepções. Quando esse sujeito é entrevistado, ao expor sua argumentação de acordo com suas crenças e ideias, ele constrói construtos pessoais que são relacionados por uma causa. Quando o pesquisador escuta essas ideias e busca representar cognitivamente essas percepções buscando relações de causa e efeito. Essa representação gráfica é o mapa cognitivo. (EDEN, 2004; KELLY, 1955; SLOMAN; HAGMAYER, 2006 *apud* FREITAS, 2010)

Os mapas podem ser compreendidos como uma rede de ideias interligadas à diferentes ideias e associações (BANXIA, 2019). Ele busca conectar as ideias através de uma relação de causa e efeito – na qual uma causa gera um efeito determinado. Essa relação lógica pode ser explicada também pela teoria das restrições (ou *Theory of Constraints* ou TOC) que propõe essa ligação como um elemento fundamental que constrói o processo de pensamento e que o “fato de uma situação existir, outra situação é uma consequência inevitável” (SCHEINKOPF, 2013, p. 749)

Portanto, o roteiro de entrevistas (ver apêndice A) buscou seguir a lógica de perguntas gerais e simples para que o entrevistado pudesse expor ao máximo suas percepções e na sequência, pudesse destrinchar quais são as principais causas e efeitos desse problema. A princípio, as questões podem parecer repetitivas, mas são essenciais para que o entrevistado crie um caminho cognitivo – de pensamento e reflexão – e consiga validar as ideias por ele expostas, permitindo, assim, a construção de um mapa cognitivo.

Após a coleta dos dados, foram montados os mapas de cada uma das entrevistas, separadamente, que representam quais são os problemas, causas, efeitos e quais as possíveis soluções. Os objetos construídos não estão inseridos nesse trabalho devido ao tamanho dos resultados, o que compromete a qualidade gráfica da visualização. A título de exemplo, a figura 6 exhibe como é um mapa finalizado.

Figura 6 – Exemplo de mapa cognitivo desenvolvido



Fonte: elaboração própria no software CMAP Tools

Na teoria de mapas cognitivos, os itens relacionados com os problemas (na figura 6, em vermelho são os problemas; itens relacionados em azul claro) são indicados por setas que mostram quais são as relações de causa e efeito. Por exemplo, ao dizer que o problema é “diferentes recursos e TIC nos diferentes órgãos”, observando a direção da seta para a leitura que “gera” a causa de “alguns órgãos fazem de maneira muito mais efetiva e outros vão ter muita dificuldade”. (FREITAS, 2010; NAKAGAWA *et al.*, 2010; SCHEINKOPF, 2013)

Dessa maneira, o construto que está na base da seta é uma causa e o da outra extremidade é um efeito, gerado pelo item anterior.

Assim, os mapas construídos podem ser comparados e analisados lado a lado, já que eles compreendem a análise interpretativista do pesquisador sobre as considerações de cada um dos entrevistados.

Um problema desse tipo de abordagem metodológica é em casos que o entrevistado não consegue desenvolver o problema por não ter uma definição clara das situações e questões, o que dificulta a construção de relações de causa e efeito, o que impossibilita a construção de um mapa, já que o entrevistado não estabeleceu percepções concisas sobre aquele problema. (NAKAGAWA *et al.*, 2010). Com o objetivo de sanar esse dilema, introduziu-se uma breve explicação do tema dessa pesquisa e a definição de institucionalização, para apresentar a todos os entrevistados qual contexto e as demarcações de conceitos.

Ademais, foram utilizadas diferentes técnicas como a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A análise de documentos, sejam eles públicos ou privados (como revistas científicas, livros ou artigos) possui vantagens como permitir a obtenção da linguagem e palavras utilizadas por outros autores, podem ser acessadas à qualquer momento que seja mais conveniente para o pesquisador, são dados os quais foi dada grande atenção e análise por outros autores que utilizaram seu tempo útil para compilar e analisa-los.

Entretanto, existem algumas desvantagens desse método, uma vez que nem todos possuem a mesma percepção sobre o que está escrito, as informações podem estar protegidas e indisponíveis para acesso geral, existe um gasto de tempo do pesquisador para buscar esses documentos que podem estar incompletos e/ou não serem confiáveis ou precisos. (CRESWELL, 2009)

Além desses documentos, a análise documental contou com o levantamento de legislações (leis, decretos, portarias), documentos oficiais do estado de Minas Gerais e do Brasil que tratam sobre governo eletrônico com a prestação de serviços digitais em foco. Ademais, é necessário analisar o histórico das ações em serviços digitais do governo mineiro e as recentes digitalizações de serviços desenvolvidas em Minas Gerais dos anos 2002-2019.

Nesse estudo, além da pesquisa bibliográfica apresentada nos capítulos 2, 3 e 4, ressaltamos aqui alguns dos mais importantes para a análise. São documentos

do estado de Minas Gerais (como “Governo Digital”, 2018, desenvolvido pela SEPLAG; “Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC”, 2015) e documentos de referência internacional para o desenvolvimento do Governo Digital como:

- Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (OCDE, 2014)
- Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público. (OCDE, 2018).
- E-Government Survey 2018(ONU, 2018)

Além de documentos produzidos pelo Governo Federal do Brasil, como:

- Estratégia de Governança Digital (BRASIL, 2016)
- Estratégia brasileira para a transformação digital (BRASÍLIA, 2018)
- Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 (BRASÍLIA, 2016)

Sobre os entrevistados, é possível afirmar que a escolha desses foi baseada na importância que eles possuem no cenário da transformação digital no estado de Minas Gerais. A escolha dos atores 1, 2 e 4 se deu baseada no decreto nº47.337 DE 12/01/201 da SEPLAG (MINAS GERAIS, 2018), que descreve as atribuições e competências dos cargos da secretaria. Os entrevistados compõem o corpo da Superintendência de Governo Eletrônico e de duas das três diretorias<sup>35</sup> que tem suas competências regidas pelos artigos 91, 92 e 93 do referido decreto.

Outro entrevistado ocupou de 2002-2009 o cargo de Gestor da Superintendência Central de Governo Eletrônico do Governo do Estado de Minas Gerais e participou da estruturação da área no estado. Por fim, um dos entrevistados, além de ser membro da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) – assim como todos os outros entrevistados – participa – juntamente com outro dos entrevistados - do grupo de trabalho sobre Transformação

---

<sup>35</sup> De acordo com a descrição das competências da Diretoria Central de Gestão de Serviços e Infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação não se considerou adequado entrevistar o responsável pela área uma vez que as atribuições são relacionadas com o objetivo do presente trabalho.

Digital (GTD.GOV), criado em 24 de maio de 2019 pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração Pública (CONSAD)

No próximo capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa, o histórico das atividades de TIC e de serviços públicos no Brasil e em Minas Gerais, e por fim, as análises das entrevistas com base no modelo apresentado na figura 4.

## **6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A análise vai começar com uma explanação histórica dos dados de prestação de serviços públicos em Minas Gerais e no Brasil. Serão apresentados gráficos e linhas temporais com as divisões necessárias – seja de classificação de serviço ou anos em que os fatos mais importantes ocorreram. A explicação se dará de forma cronológica.

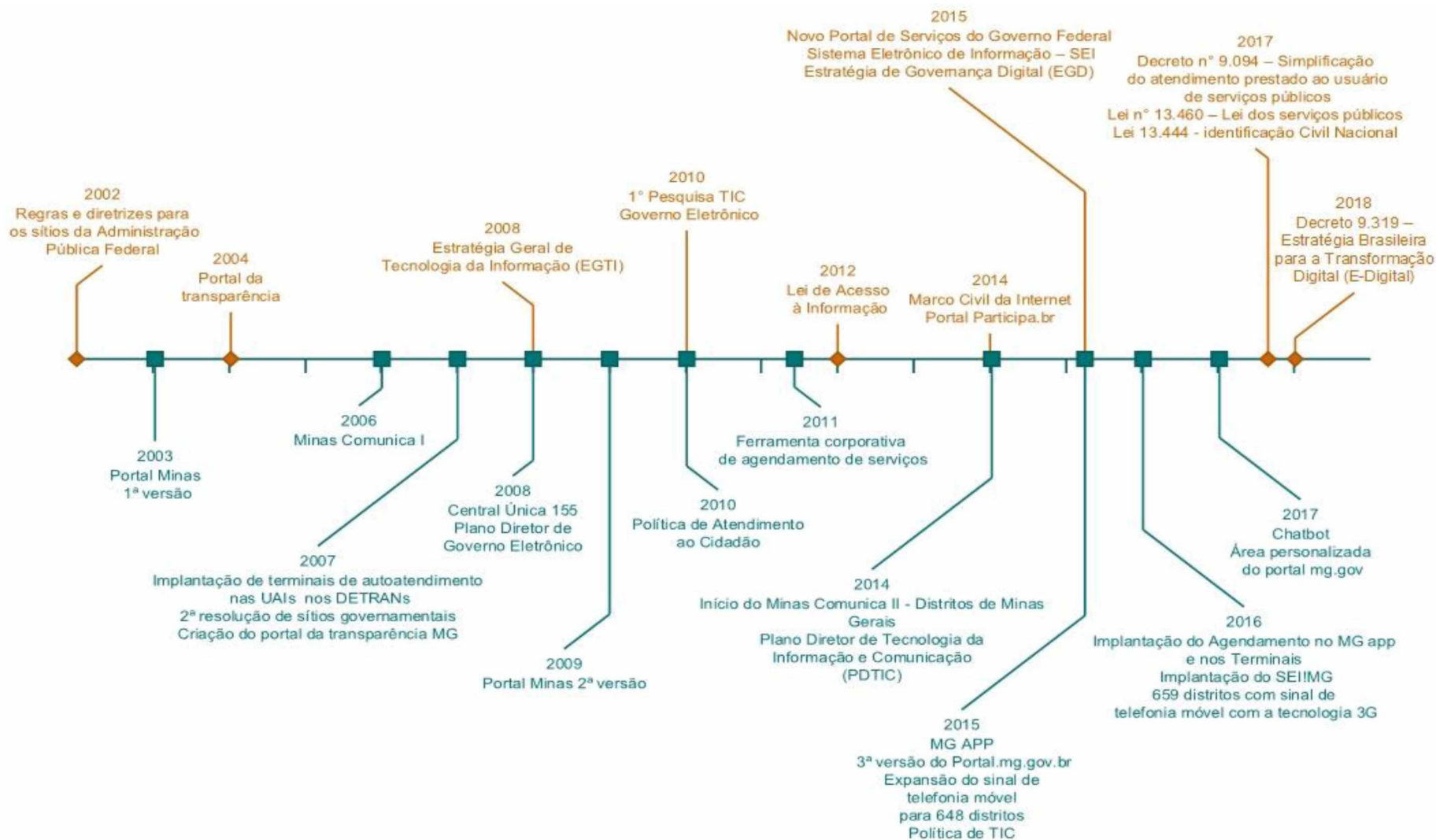
Depois desse momento, discutir-se-á como a teoria neoinstitucional, da escola racional, se relaciona com os dados obtidos nas entrevistas e nas análises de documentos. O olhar voltado para as entrevistas buscou relacionar dentre os problemas elencados pelos atores, quais são as relações de causa e efeitos gerados.

A análise histórica da transformação digital que Minas Gerais é importante para que ao observar atentamente os aspectos e avanços no decorrer dos anos anteriores, seja possível planejar e preparar os próximos passos em direção a um governo digital.

### **6.1 Histórico**

Ao analisar diferentes autores (ENAP, 2018, OCDE, 2018, SEPLAG, 2018) percebeu-se uma dispersão de informações em relação ao histórico das ações em serviços, no decorrer dos anos. Na tentativa de consolidar as datas e eventos mais importantes em relação à prestação de serviços, elaborou-se a linha do tempo disponibilizada na figura 7. O resultado é um compilado de diferentes documentos do governo executivo federal e estadual, além de um desenvolvido por uma agência internacional.

Figura 7 - Linha do tempo das principais atividades de TIC e de serviços públicos no Brasil e em Minas Gerais



Fonte: Pesquisa Sobre Serviços Públicos De Atendimento Do Governo Federal (ENAP,2018), Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público (OCDE, 2018) e Governo Digital (SEPLAG, 2018). Elaboração Própria

## 6.2 Análise entrevistas

Após a realização das entrevistas e construção dos mapas cognitivos, foi possível elencar os seguintes problemas (ver quadro 5).

Quadro 5 - Identificação dos atores e problemas elencados

| IDENTIFICAÇÃO  | PROBLEMAS ELENCADOS   |
|----------------|---|
| Entrevistado 1 | Dificuldade de garantir que os responsáveis das unidades cumpram exatamente aquele processo definido<br>Dificuldade dos órgãos ao definir os processos internos e externos<br>Problema na contratação e utilização dessas tecnologias<br>Servidores não estão engajados com a transformação digital   |
| Entrevistado 2 | Dificuldade de acesso de todos os cidadãos à internet<br>Problema de comunicação e informação   |
| Entrevistado 3 | Dificuldade de entender a natureza do serviço e por que precisa ser um serviço<br>Estrutura de <i>backoffice</i> muito grande e com múltiplos sistemas<br>Dificuldade de órgãos públicos em lidar com responsabilidade sobre os dados<br>Diferentes recursos e TIC nos diferentes órgãos  |
| Entrevistado 4 | Dificuldade do acesso à tecnologia pelos cidadãos mineiros por parte da população<br>Alto custo da implementação da digitalização   |
| Entrevistado 5 | Falta de integração entre os órgãos e governo central<br>Problema de conhecimento técnico dos servidores<br>Um pouco de resistência à mudança, à inovação, que os servidores acabam colocando, jogando muita culpa nos órgãos de controle<br>Falta de enxergar o usuário, a experiência do usuário a jornada do usuário nesse contato com o serviço público |

Fonte: Elaboração própria

A classificação dos problemas se deu de acordo com o modelo analítico descrito na metodologia desse trabalho e compreende três dimensões principais: contexto institucional, governo digital e transformação digital, expressas no quadro 6

Quadro 6 -Categorias e sub-categorias de análise – quantidade de problemas elencados

| CATEGORIAS             | SUB CATEGORIAS          | QTD. |
|------------------------|-------------------------|------|
| Contexto institucional | Atores                  | 6    |
|                        | Governança e integração | 3    |
| Governo digital        | Novos processos         | 2    |
|                        | Novas tecnologias       | 2    |
| Transformação digital  | Usuários/cidadãos       | 3    |

Fonte: elaboração própria

Apesar da divisão para análise, vários dos problemas elencados se relacionam com causas de outros e estão interconectados em soluções e em efeitos.

### 6.2.1 Contexto Institucional

Um exemplo da institucionalização consolidada do governo digital nos países pode ser observado a medida em que as políticas foram desenhadas a nível nacional, fugindo da mera aplicação finalística mais comum em projetos de governo eletrônico (como um fim em si mesmo), e não com uma formulação bem estruturada. (POSSAMAI, 2010)

De maneira oposta, governos que apresentam baixo grau de institucionalização de políticas de governo digital, é possível encontrar com facilidade arranjos institucionais frágeis e fragmentados, que contam com uma limitada coordenação de tecnologia da informação, o que prejudica demasiadamente os níveis de controle e a capacidade de governar (LAIA, 2009).

A institucionalização de um governo digital e dos serviços por ele oferecidos ao público de cidadãos, empresas e outras unidades federativas não deve limitar a utilização das TICs somente aos técnicos operacionais. Essa lógica precisa alcançar os mais diferentes níveis de hierarquia dentro do governo para que a coordenação e cooperação entre entes seja de mais fluida e eficaz. (POSSAMAI, 2010)

#### 6.2.1.1 Atores

A “*dificuldade de garantir que os responsáveis das unidades cumpram exatamente aquele processo definido*”, listado pelo entrevistado 1, é um problema gerado por uma diferença de prestação de serviços na capital e no interior, uma vez

que não são todos os serviços ofertados que têm um padrão de operacionalização das atividades e os que possuem essa padronização, enfrentam um lapso de tempo entre a definição dos parâmetros até a efetiva execução em locais mais afastados da área central do estado. Esse problema causa uma necessidade de aprimorar a comunicação entre a unidade do órgão na capital e com as outras no interior, com o objetivo de alinhar como será a execução do serviço e acompanhar quais são os efeitos das mudanças na qualidade do serviço e na realidade do cidadão. Esse problema

*entre o processo ser desenhado e definido, até onde ele está sendo prestado na ponta entendeu. então por mais que a gente tenha isso muito bem claro no portal [MG.gov.br] não necessariamente eu garanto que isso ali está sendo cumprido [...] as reclamações que chegam por meio do nosso fale conosco, por meio das avaliações dos serviços, chega ainda esse tipo de reclamação para gente. quando ele vai lá na ponta, o cidadão ele vê que o processo não está sendo prestado exatamente como foi descrito no portal (entrevistado 1)*

Isso aponta um problema nos sistemas de governança dos órgãos, que, uma vez não tendo (ou possuindo e não seguindo as regras determinadas) protocolos e padrões para operacionalizar suas tarefas, tem sua comunicação prejudicada. As instituições de governança que determinam as regras do jogo, não possuem força – não estão fortemente institucionalizadas. Outra possibilidade é, por alguma razão, as regras dos padrões de comportamento não são repassadas para os atores, que, ao tomarem iniciativas que não beneficiam o contexto institucional, desequilibram a balança e prejudicam as trocas. (SCOTT, 2008)

Outro problema elencado pelo mesmo ator é que os “*servidores não estão engajados com a transformação digital*”. Tratando esse problema de maneira generalista, é possível perceber que a grande maioria dos servidores (questão essa que aparece nas entrevistas) se exime da tarefa de inovar em serviços seja por aversão ao risco ou por não confiarem na legalidade de ações diferentes das usuais, o que se conecta com o problema elencado pelo entrevistado 5 que afirma existir “*um pouco de resistência à mudança, né, à inovação, que os servidores acabam colocando, jogando muita culpa nos órgãos de controle*”. Essa dificuldade se apresenta na medida que não é uma cultura do serviço público no geral, não é o “*mindset padrão do serviço público*”. Portanto, existe uma necessidade latente dos servidores terem “*esse olhar voltado para o cidadão*” uma vez que “*é muito prejudicial,*

*que o serviço prestado pro cidadão” seja desenvolvido por pessoas que estão afastadas da realidade dos usuários e por isso é necessário estar “mais próximo dele e ter essa cabeça aberta para inovação para a transformação digital”*

Apesar de serem ponderações pertinentes ao problema da institucionalização, cabe um questionamento a respeito dessas percepções. O que seria essa falta de engajamento dos servidores? O que significa essa cultura do serviço público? A generalização apresentada é compreensível, uma vez que se trata da fala dos atores, mas, analiticamente, utilizando a lente da teoria institucional, é possível perceber uma lacuna na capacitação desses servidores.

Quando se coloca o pilar regulatório e normativo em destaque, pode-se perceber que esses problemas podem ser gerados por uma falta de repetição, falta dessa rotina inovadora presente na iniciativa privada. Não é fornecida capacitação ou treinamento suficiente para que a cultura do serviço público, assim como citado pelo entrevistado, mude de maneira significativa. Questiona-se, quais são os protocolos, as métricas para se afirmar que os *“servidores não estão engajados com a transformação digital”*?

As instituições públicas são formadas por uma burocracia que não deve ser ignorada. O pilar regulatório composto por sistemas simbólicos de regras e leis, necessitaria de uma ampliação que abarcasse as modificações necessárias para o contexto digital. A observação desses parâmetros, explica, na interpretação desse trabalho, que não é responsabilidade única e exclusiva dos atores a tarefa de inovar. Como expresso pelo entrevistado 3, essa tarefa necessita vir como uma ordem superior, (sistema de poder institucional):

*o Governador assumir a responsabilidade por isso ou alguém que é do lado dele lá trabalhando nisso como prioridade estratégica*

*vamos começar pequeno, mas vão começar? Vamos. Então pronto. Isso tem que ser o governador que decide mais ninguém*

Isso é reforçado nos outros problemas elencados pelos entrevistados. A dificuldade dos servidores não se trata apenas e somente de uma indisposição ao novo, existe também um *“problema de que conhecimento técnico dos servidores”*, assim como elencado pelo entrevistado 5. É de conhecimento comum a lacuna de capacitação e treinamento existente entre os mais diversos servidores. Essa falta de conhecimento é refletida na *“desvalorização do processo de digitalização pelos*

*servidores*”, uma vez que existe uma dificuldade real de entender qual é o objetivo da política de digitalização. Ademais, a falta de conhecimento técnico gera “*um desnível informacional entre as áreas*” já que

*o servidor ele não tem capacitação, não tem conhecimento nessa área, acaba deixando muito para a área de TI [...] o que dificulta também esse processo de institucionalização dos serviços digitais (entrevistado 5)*

O questionamento a respeito dessa colocação é, existe alguma política publicada sobre isso? Existe essa política de digitalização? A abordagem institucional afirma a necessidade de existirem mecanismos legalmente estabelecidos, que exista instrumental técnico para que ações se iniciem. Dentro de uma instituição, isso não ocorre de maneira automática, a sistematização e continuidade depende da autoridade, de uma certa coerção para que as políticas sejam colocadas em prática. Nisso entra os mecanismos de *enforcement*, para que seja garantida a eficácia dessas regras e a estabilidade da instituição. (LAIA, 2009; SCOTT, 2008)

Esse problema também é endereçado pela OCDE (2018), em seu documento que revisa o governo digital no Brasil. Ao expor que a transformação digital nos governos brasileiros enfrenta não somente as dificuldades orçamentárias em relação às tecnologias e retenção de mão de obra especializada, mas também existe uma necessidade de modificar e desenvolver novas capacidades e competências digitais nos servidores públicos, uma vez que

*O desenvolvimento de uma cultura de concepção digital (digital by default) entre funcionários públicos é necessária para fomentar o entendimento de que a transformação digital não é uma questão meramente técnica, mas uma realidade transversal que deve ser abordada com habilidades que vão muito além dos domínios técnicos (OCDE, 2018, p. 14)*

Essa limitação leva a um outro problema, elencado pelo entrevistado 3, que são os “*diferentes recursos e TICs nos diferentes órgãos*”. Esse desafio é gerado pela disparidade de distribuição de recursos (pessoal, dinheiro e know-how) entre os órgãos. Não é homogêneo, “*alguns órgãos fazem de maneira muito mais efetiva e outros vão ter muita dificuldade*” e isso gera uma “*dificuldade de manutenção dos serviços digitais por órgãos com menor capacidade*” e, mesmo que Minas Gerais tenha avançado muito em normas e em tecnologia ainda “*existe a dificuldade de manter a evolução*” de maneira constante e isso acaba por prejudicar enormemente

os cidadãos. Essa situação traz a necessidade “*de pensar no orçamento de TI de maneira um pouco mais agregada, buscando ajudar quem tem menos (câmara de compensação)*”, “*de tornar a TI do estado autossustentável e assim ter mais recursos para digitalizar operações*” e “*de se ter uma estrutura mínima para que os órgãos digitalizem suas operações*”, soluções essas propostas pelo entrevistado 3.

### 6.2.1.2 Governança e integração

O conceito de governança pode ser descrito como “uma estrutura política, administrativa e social estável que permita o desenvolvimento econômico” (FREY, 2001 *apud* LAIA, 2009, p. 63) ou como a eficácia do estado em gerenciar suas finanças adequadamente e capacidade técnica para implantação de políticas públicas, incluindo os canais de comunicação e processos para lidar com a participação social (LAIA, 2009). Então, esse tema se relaciona com os mecanismos de gestão, transparência e *accountability*.

Ao definir como um dos problemas da institucionalização dos serviços públicos digitais, o entrevistado 2 elenca como desafio “*problema de comunicação e informação*”. Gerada em parte pela cultura enraizada dos servidores se torna um obstáculo, agrava a dificuldade de manejo de novas tecnologias e prejudica a dispersão de informações entre servidores e cidadãos. A falta de comunicação efetiva com os cidadãos dificulta ainda mais a relação entre os usuários e o serviço prestado.

A análise da fala do entrevistado permite questionar o que seria essa “cultura enraizada dos servidores”. Se o comportamento dos atores de um sistema é regulado pela instituição e por suas regras, o problema central, novamente não é responsabilidade somente desses atores. O componente institucional, a governança não cumpre de maneira completa seu papel (SCOTT, 2008)

Essa falta de interoperabilidade, prejudica o fortalecimento das instituições. Aqui, não trazemos a interoperabilidade como apenas uma demanda da área de TI, mas também como a cooperação entre as diferentes áreas, como o que garante uma troca de informações eficiente entre os sistemas (órgãos, entidades, unidades e sistemas eletrônicos) das mais diferentes origens e esferas. (POSSAMAI, 2010)

Para tanto, a necessidade de investimento em marketing e comunicação, de “vender o peixe” da digitalização para os usuários e servidores com o objetivo de

“difundir onde estão as informações e ensinar qual é o caminho para encontrar essas informações”. Ademais, “se estamos pensando em um governo digital, com serviços digitais institucionalizados, tenho que desde cedo institucionalizar isso na sociedade” é necessário, na visão do entrevistado 2, investir em educação de tecnologia desde o ensino primário, uma vez que, se a sociedade compreende a utilidade e o objetivo da transformação digital, essa evoluirá mais rapidamente e de maneira consistente com a realidade da população que fará parte do desenvolvimento desse novo governo digital.

Apesar de ser uma questão a qual o governo pode interferir, o contexto da transformação digital não está limitado à esfera pública, os outros serviços fornecidos pela iniciativa privada também passam por essas mudanças. A mudança no contexto geral da sociedade irá, organicamente, inserir essa pauta da tecnologia na educação.

O eixo D do “e-digital”, documento produzido pelo MCTIC (2018) expõe a preocupação do governo federal, ao menos de maneira institucionalizada, a respeito da educação e capacitação profissional no mundo digital, que exige novos conhecimentos em tecnologias cada vez mais avançadas e afirma que “a educação digital será cada vez mais uma etapa importante para o exercício da cidadania e uma pré-condição para uma atividade profissional bem-sucedida.” (*ibidem*, 2018, p.45)

Um outro problema disposto pelo entrevistado 5 é a questão da “*falta de integração entre os órgãos e governo*”. O prelúdio dessa questão pode ser resumido em três extratos da fala desse ator

- *conceitos diferentes para o governo e para os órgãos*
- *cada um tem sua demanda e cria sua própria frente de trabalho*
- *o governo em geral se enxerga dentro da sua caixinha*

Um efeito direto desse problema é “*falta de engajamento muito grande da sociedade que não vê valor no serviço prestado digitalmente - não usam, nem sabem que existe*” e isso é justificado à medida que como os cidadãos não percebem o governo “*como uma coisa só*” e tem dificuldade de compreender e acessar serviços uma vez que existem “*inúmeros portais, de aplicativos de um monte de coisas para acessar*”. Posto isso, a impressão causada pelo governo aos seus cidadãos é de confusão e ineficiência.

O entrevistado 5 completa essa concepção afirmando que,

*o ideal é que todos [os órgãos] estejam [alinhados] e que se dividam ali né. Cada um na sua tarefa, mas que todos tenham uma plataforma única, cada um com seus serviços, mas todos no mesmo local, na mesma plataforma. Todo mundo usando a mesma modelagem ali de processo, todo mundo simplificando os seus processos [...] que não dificulte é para o cidadão*

Portanto, dizer que o governo deve ser uma plataforma única é dizer que o cidadão necessita visualizar o Estado de maneira unificada, não que inexistem hierarquias e organogramas – esses protocolos, padrões e funções devem continuar a existir pois constituem os pilares de uma instituição (DUNLEAVY *et al.*, 2006; FOUNTAIN, 2001; SCOTT, 2008). Ações pulverizadas não irão produzir os melhores resultados possíveis, por isso a integração é tão importante para que a transformação digital aconteça. (OCDE, 2014)

Isso auxilia na transição proposta pela OCDE (2018) do governo eletrônico para o digital, uma vez que anteriormente o governo é visto como um mero provedor de serviços para uma plataforma que se preocupa com a visão do usuário e ativamente constrói políticas públicas que atendam as reais necessidades dos cidadãos. Ademais, quando o governo se constitui como uma plataforma aberta, os mais diversos atores da sociedade podem contribuir para as novas aplicações tecnológicas de prestação de serviços, o que permite a expansão e inovação. (BRASIL, 2016, p. 14)

A busca pela melhora dessa integração deve se iniciar com pequenas iniciativas, agrupando serviços com o objetivo de entregar qualidade e utilidade. Além disso, é necessário considerar a utilização do governo como uma plataforma única – o que também passa pela necessidade de construir uma identidade digital unificada para os cidadãos. Nas palavras do entrevistado 5, é essencial que

*todos tenham uma plataforma única, cada um com seus serviços mas todos no mesmo local, na mesma plataforma, a forma é todo mundo usando a mesma modelagem ali de processo, todo mundo com com processos mais simples e que se não dificulte é para o cidadão ali a realização da prestação de serviços, o acesso à informação é o acesso a serviços quaisquer. Então eu acho que o cenário ideal é essa integração, todos eles vão uma plataforma única e aí que passa naturalmente por uma identidade digital única também*

Como exemplo, a identidade única na República da Estônia foi um dos principais pilares para a transformação digital do estado. O sucesso da mudança para um país 100% digital se deve a dois fatores: uma identidade nacional digital e o *X-road* (plataforma que permite a interoperabilidade de diferentes bases de dados existentes e descentralizadas, além de assegurar uma troca segura que pode ser utilizada tanto por agentes públicos quanto privados). Com a identidade digital os cidadãos podem ser identificados digitalmente e possuir assinatura digital o que junto da plataforma propiciou o acesso digital de diversos serviços públicos como preencher impostos, votar, assinar contratos, entre outros. (KATTEL; MERGEL, 2018)

Na Estônia, o processo para abertura de empresas dura três horas e para preencher a declaração do imposto de renda pessoal, apenas três minutos. (REPÚBLICA DA ESTÔNIA, 2018)

Por fim, no documento “E-digital” a estratégia de integração para promover um contexto institucional mais adequado com o governo digital que propicie a transformação digital é

interações digitais permitem maior centralização de serviços e, por conseguinte, menor fragmentação do governo nas relações com o cidadão. A convergência de serviços em contatos menos numerosos e mais eficientes trazem maior conforto e agilidade para o cidadão (MCTIC, 2018, p. 94)

A questão dos dados é exposta como um problema, especificamente, para o entrevistado 3 que afirma a existente “*Dificuldade de órgãos públicos em lidar com responsabilidade sobre os dados e a “Estrutura de backoffice muito grande e com múltiplos sistemas”* do estado. E mesmo que Minas Gerais seja avançada em normas, a dificuldade de manter a evolução crescente prejudica o cidadão.

Sobre o primeiro problema, a partir do momento em que o estado não consegue criar uma visão unificada do cidadão

*Olha só quantos números de cidadão nós somos: eu sou um CPF eu sou uma carteira de identidade, eu sou um passaporte, eu sou um número da Dataprev, eu sou um [...] o título de eleitor. Por que eu precisava de tantos registros pro cidadão assim?*

Para que a promoção de serviços públicos melhore, alguns dos elementos essenciais para o desenvolvimento integrado do governo digital é a institucionalização de uma identidade única, interoperabilidade, procedimentos eletrônicos digitais,

governança de dados e registros públicos digitais. Apesar de diversos documentos de identificação terem sido digitalizados (como a carteira de motorista) o

desenvolvimento de um sistema de identificação digital, considerado um dos principais facilitadores digitais centrais para o desenvolvimento do governo eletrônico, está atrasado devido aos complexos requisitos digitais e institucionais para implementar tal sistema e à preponderância de outros números de identidade usados em todo o setor público para identificar os cidadãos (OCDE, 2018, p. 21)

O extrato do documento “Revisão do Governo Digital do Brasil” demonstra como, assim como discutido, os arranjos institucionais são essenciais para o desenvolvimento dos sistemas dentro do contexto.

Essa dificuldade gera dois tipos de situação: dificuldade de articulação organizacional e política entre os órgãos; e de governança de dados “*ninguém abre a mão dos dados*”. Isso aumenta os custos de coordenação e transação, uma vez que, assim como posto pela teoria neointitucionalista racional, quando um indivíduo age para favorecer seus próprios interesses, a produção de resultados é sub-ótima ao coletivo. (CÁRIA, 2017; DIMAGGIO; POWELL, 1991; GONZAGA, 2014; HALL; TAYLOR, 2003; LAIA, 2009)

Assim, os órgãos não conseguem administrar as suas interrelações, nem coordenar seus programas e políticas o que continua a causar um prejuízo para o cidadão que se perde no meio da quantidade de sistemas externos e internos. A mudança deve vir de modo a facilitar a prestação de serviços pensando nos cidadãos e melhorar a articulação entre os órgãos e entidades propondo projetos transversais. Para efetivar tal mudança, o ator dispõe a “necessidade do governador em assumir as responsabilidades e definir como prioridade estratégica”.

Essa colocação do entrevistado 3 remonta a necessidade de se institucionalizar uma nova forma de prestação de serviços, utilizando a instituição e poder do chefe máximo do executivo em busca de reduzir os custos de transação, maximizar os *payoffs*. É uma maneira desses atores governamentais de estabelecerem a necessidade urgente de uma instituição capaz de intermediar essas transações e que possa articular os interesses desses órgãos, propiciando um “ganha-ganha”.

O MCTIC, no documento “E-digital” (2018) propõe alguns objetivos para a governança digital para os próximos anos, que são

Estabelecimento de políticas de governança digital com plena integração entre governo federal, estados e municípios.

Estabelecer um sistema de governança com processos transversais e contínuos, com uniformidade metodológica, visando a transformação do Estado brasileiro. (MCTIC, 2018, p. 101)

Além disso, sugere algumas ações para buscar soluções para o problema da integração que são

Implementação das iniciativas de interoperabilidade de dados do governo e consequente conexão entre os principais sistemas governamentais, via solução tecnológica Conectagov.

Dispensa total de certidões e documentos para serviços públicos digitais que já constem das bases de dados do governo.

Ampliação da inteligência e cruzamento de bases de dados, com maior eficiência na detecção e combate a fraudes

Harmonização e saneamento de dados do cidadão nas principais bases cadastrais, com identificação eficiente, centralização de atualização de dados em canal único, e alinhamento com a legislação vigente.

Aprimoramento da infraestrutura de redes e bancos de dados da Administração Pública Federal por meio de sinergia e integração das contratações de TIC.

Estímulo aos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como aos Estados e municípios, para implementar e monitorar as políticas de governança digital concernentes a suas respectivas áreas, concatenando iniciativas, eliminando gargalos e retrabalho, e harmonizando práticas e ferramentas (MCTIC, 2018, p. 102)

## **6.2.2** Governo digital

Essa categoria procura abordar a perspectiva dos processos de comunicação entre os órgãos e o governo e também pela perspectiva dos processos para prestação dos serviços.

### **6.2.2.1** Novas tecnologias

O entrevistado 1 coloca as questões tecnológicas como um problema – mesmo afirmando que houve uma melhora significativa no decorrer dos anos, já que atualmente existem soluções de tecnologias para praticamente todas as dificuldades – já que existe uma latente defasagem do estado em absorver novas tecnologias

rapidamente e isso é uma causa do “*problema na contratação e utilização dessas tecnologias*”. Além dessa razão, se tem também a “*dificuldade em implantar um processo de prestação do serviço diferente*” – efeito da categoria “Contexto institucional – atores”

Esse problema causa uma “*dificuldade em implantar novas soluções uma vez que aquele serviço não está adequado*”. Isso se dá uma vez que para implantar novas soluções de tecnologia, o estado precisa que os serviços já estejam adequados e simplificados para que a digitalização ocorra. Do contrário, o que pode ocorrer é inserir em meio digital a mesma burocracia que existe em outros meios, sem efetivamente transformar aquela prestação de serviço.

Nesse ponto o entrevistado propõe a existência de um despreparo do estado em absorver essas novas tecnologias e isso se relaciona com as necessidades de capacitar e treinar os servidores sobre as novas tecnologias para que haja uma real transformação digital.

No caso da implementação, o entrevistado 4 expõe o problema explicando que existe uma dificuldade de convencimento dos servidores que, para que a digitalização aconteça, é necessário um alto investimento (financeiro e de recursos de pessoal) inicial, “*mas que o ROI<sup>36</sup> disso é muito rápido e futuramente vai retornar em uma economia<sup>37</sup>*”. A princípio adotar uma nova tecnologia não é barato, já que não basta contratar a solução, é necessário adquirir o sistema, ter as licenças e hospedar – existe um custo de manutenção daquela tecnologia e da equipe – sendo necessários cursos de atualização e capacitação para que aquela nova solução seja mais bem aproveitada.

No atual cenário de restrições orçamentárias, a digitalização pode ser oportunamente proposta por, exatamente, proporcionar essa economia a longo prazo. Para que essas modificações se efetivem é necessário “*buscar parceiros que identifiquem a transformação digital como um benefício para ele*”, “*buscar apoio da área privada para investir em algumas para simplificar serviços*” e “*buscar compartilhamento de custos para soluções parecidas entre estados*”.

---

<sup>36</sup> “*Return of investment*” ou retorno de investimento é uma métrica geral da performance financeira que expressa a relação entre o valor investido e o obtido em retorno.

<sup>37</sup> “um serviço eletrônico é 97% mais barato que um serviço presencial” (entrevistado 5)

Buscar esses diferentes atores é uma maneira de ratear os custos de transação da implementação de uma nova política de digitalização, pois, a partir do momento em que exemplos de sucesso são mostrados para os servidores das áreas estratégicas, meio e ponta, existe uma maior possibilidade de aceitação dessas inovações.

Entretanto, apesar de existirem documentos produzidos pelo governo federal que tratam de estratégias de transformação digital são somente encontradas a nível nacional. Não há no âmbito estadual uma política formalizada para que essa mudança ocorra. Essa lacuna prejudica a evolução do contexto institucional, que não está legalmente preparado para exigir de seus funcionários uma “postura digital” quando não existem mecanismos de controle nem ordenamentos básicos para tal. (SCOTT, 2008) Portanto, “uma vez que as normas e/ou incentivos para melhor promover a integração não estão em vigor, as entidades públicas optam por soluções e abordagens específicas de cada instituição” (OCDE, 2018, p. 22).

#### **6.2.2.2 Novos processos**

Em relação aos processos de definição dos serviços, o entrevistado 1 elenca a “*dificuldade dos órgãos ao definir os processos internos e externos*” Esse problema se relaciona com a categoria de “Contexto Institucional – Atores” uma vez que aborda o lapso de tempo entre os processos serem padronizados na capital e efetivamente prestados no interior. Em relação aos processos, é possível perceber que muitos dos serviços possuem processos longos e complexos e por muitas vezes ineficientes. Ademais, as diferenças do que está exposto no portal MG e a real prestação do serviço prejudicam o cidadão, uma vez que, assim como exposto pelo entrevistado 3 “*mais dificulta a vida do cidadão do que facilita*”.

Ao listar a “*dificuldade de entender a natureza do serviço e por que precisa ser um serviço*” o entrevistado 3 traz à tona uma questão de extrema relevância para o cenário de prestação dos serviços no estado. O “*habito da administração pública em manter uma série de procedimentos e normas que não são claros*” e a “*existência de diversos serviços que poderiam ser repensados*”, geram o problema da natureza dos serviços e que, ao aumentar desnecessariamente os gastos e, conseqüentemente, o “custo Brasil” culminam na possível digitalização de serviços que “*nem deveriam*

*existir” o que traz mais “dificuldade para as pessoas que estão na “ponta” causada pela dificuldade de articulação dos controles internos”*

Algumas soluções ponderadas para solucionar esse problema definidas pelo entrevistado 3 se iniciam com a “necessidade de escolher os principais serviços que os cidadãos têm acesso e começar por eles” buscando “simplificar estruturas e procedimentos e depois digitalizar” priorizando, assim, o que os cidadãos realmente precisam. Ademais, é necessário propor uma discussão sobre esses serviços para que exista uma compreensão geral do que é necessário e quais serviços devem ser prestados pelo estado. Por fim, para esse problema, o entrevistado ressalta a importância de “tratar o cidadão brasileiro como uma pessoa honesta”, deve-se presumir a boa-fé dos usuários, essa deve ser a premissa e não o contrário – assim como regido pela lei nº13.460/17 (BRASIL, 2017)

Portanto, não é suficiente apenas introduzir novas tecnologias para aperfeiçoar de maneira pontual processos e serviços: “é necessária a estruturação de um ecossistema digital que simplifique e facilite as interações entre Estado e os demais atores sociais”.(MCTIC, 2018, p. 93)

### **6.2.3** Transformação digital

#### **6.2.3.1** Usuário/cidadão

Sobre os usuários dos serviços públicos, dentre os problemas expostos pelos entrevistados, se destaca a questão do acesso à tecnologia, questão abordada anteriormente (no capítulo 3) como a divisa digital (ou hiato digital). Ações apropriadas devem ser tomadas para diagnosticar esse problema para evitar que a sociedade se divida em pessoas com e sem acesso e capacidade de acessar e utilizar essas novas tecnologias, para evitar que novas formas dessa exclusão digital surjam, fazendo com que alguns cidadãos fiquem desassistidos pelo governo. (OCDE, 2014)

A problematização trazida pelos entrevistados 2 e 4 tem como fato gerador a extensão territorial do estado de Minas Gerais que possui um público heterogêneo e não tão adepto à tecnologia o que traz uma *“dificuldade do acesso à tecnologia pelos cidadãos mineiros, por parte da população”* e esse problema gera um desafio para o governo uma vez que

*a princípio, na medida que você coloca um serviço totalmente digital, se usuário não tem acesso à tecnologia acaba que o estado também está privando ele, né, de acesso ao serviço (entrevistado 4)*

O desconforto que pode ser causado por essas mudanças traz a necessidade de que “*todos os usuários tenham acesso à tecnologia e ao sinal 3G*” e “*de desenvolver uma aplicação mais simples o possível para que o cidadão não precise de ajuda sempre que for utilizar*” e por fim acabe não utilizando os meios digitais para solução de problemas e prestação de serviços.

A “*dificuldade de acesso de todos os cidadãos à internet*” pode prejudicar a institucionalização dos serviços digitais uma vez que “[...] *se você digitaliza e não tem em algum momento a possibilidade do outro caminho, alguns cidadãos vão ficar de fora (Entrevistado 2)*” e para mitigar esses efeitos, é necessário deixar claro para os cidadãos os benefícios dessa digitalização e isso inclui a importância do investimento em comunicação.

Esse assunto é um dos eixos temáticos habilitadores do documento “Estratégia brasileira para a transformação digital” desenvolvido pelo MCTIC (2018) que considera estratégico a necessidade de “ampliar o acesso da população à Internet e às tecnologias digitais, com qualidade de serviço e economicidade.” (MCTIC, 208, p.13). Isso uma vez que ampliar a infraestrutura de telecomunicações e internet em países com economias similares ao Brasil é uma das grandes apostas para superar as dificuldades da universalização do acesso.

Uma forma eficiente de medir esse desempenho do governo digital é uma metodologia estabelecida e já muito consolidada das Nações Unidas, apresentada – atualmente<sup>38</sup> -bienalmente no formato da *E-government Survey*. O *E-Government Development Index* (EGDI)

mensura o desenvolvimento à nível nacional, é um indexador composto de três índices com igual peso: o *Telecommunications Infrastructure Index (TTI)*, *Human Capital Index (HCI)* e *Online Service Index (OSI)*. Por meio desse indicador, é possível mensurar como está a capacidade e predisposição das instituições de um país a usar as TICs para a entrega de serviços públicos (ONU, 2018, p. xx).<sup>39</sup>

<sup>38</sup> As datas das pesquisas são 2001, 2003, 2004, 2005, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2016. O padrão se inicia a partir do ano de 2008. Para consulta às pesquisas acessar: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

<sup>39</sup> A análise dos índices disponibilizados pela ONU é extensa e não será objetivo desse trabalho. A composição dos índices é colossal, mas essa pincelada apresentada é suficiente para justificar a importância comprovada das instituições a nível mundial.

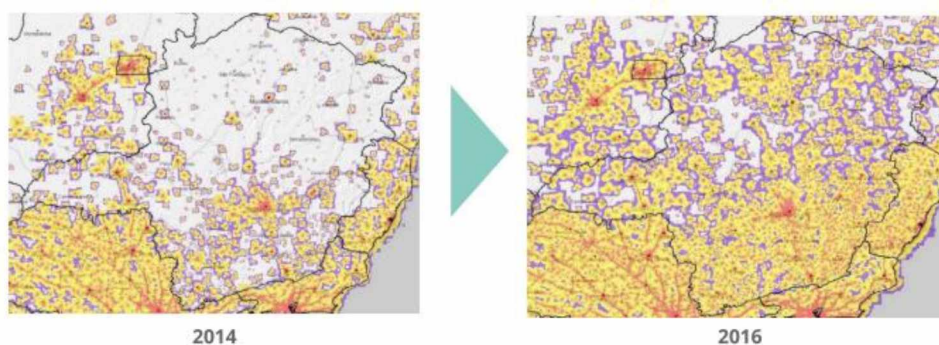
Voltando para a discussão de infraestrutura, o índice da ONU, *Telecommunication Infrastructure Index* (TII) traz que, apesar do Brasil se encontrar classificado como um EGDI alto (entre 0,5 e 0,75 e ocupa o 44º lugar no ranking de 193) o país tem a terceira pior infraestrutura tecnológica dos 10 países mais bem desenvolvidos em governo eletrônico da América, ficando à frente somente da Colômbia e México. (ONU, 2018)

O estado de Minas Gerais desenvolveu um programa chamado Minas Comunica (que caminha para sua 3ª edição) com o objetivo de levar sinal de telefonia para todos os municípios e distritos do estado. Isso se consolidou já que

Um grande vetor para inclusão digital, no entanto, é o telefone celular. O acesso móvel à Internet já é maior do que por meio de computadores: em 2014, 76% dos usuários de Internet acessavam por meio do celular, contra 80% que utilizavam o computador (MCTIC, 2018, p. 16)

Portanto, a expansão das redes 3G e 4G é um passo importante para a universalização do acesso à internet. Esses incentivos estaduais para instalação de antenas para aumento da conectividade dos cidadãos são medidas efetivas para a universalização do acesso. (MCTIC, 2018) A título de ilustração, a figura 8 demonstra a evolução da cobertura móvel (medida pela instalação de Estações de Rádio Base – antenas) no território mineiro de 2014 a 2016 <sup>40</sup>

Figura 8 – Evolução da cobertura móvel (em amarelo) no estado de Minas Gerais (2014 / 2016)



Fonte: Estratégia brasileira para a transformação digital (MCTIC, 2018, p.19)

O último problema dessa categoria, elencado pelo entrevistado 5, que expõe a “*falta de enxergar o usuário, a experiência do usuário a jornada do usuário*”

<sup>40</sup> Para localização temporal, verificar a linha do tempo desenvolvida na subseção 6.1 – Figura 7

*nesse contato com o serviço público” demonstra a necessidade de pensar que o serviço é prestado para*

*uma pessoa que a gente tá muito longe dela. Então a gente precisa começar a entender as necessidades e as dificuldades desse usuário para conseguir prestar um serviço de melhor qualidade que atenda às suas necessidades às suas demandas (entrevistado 5)*

A inserção dos cidadãos como parte principal do sistema, com o objetivo de aprimorar a realidade por eles vivida – assim como traz a vertente do modelo gerencial PSO – traz à tona a necessidade de otimizar os processos dos órgãos, sempre com o objetivo de entregar serviços de maior qualidade para os usuários, em mente. (SCHELIN, 2007 apud POSSAMAI, 2010). Retomamos agora, um pouco da discussão sobre prestação de serviços abordada na seção 4 desse trabalho.

Ao trazer na Carta de Serviços do estado de Minas Gerais a divisão dos serviços por etapa conjugada com um canal de atendimento eletrônico, o Fale Conosco, permite aos cidadãos comunicar ao estado suas necessidades.

A aproximação da ponta com as áreas meio e estratégicas são essenciais para que o estado cumpra seu papel como prestador de serviços e para isso, além de capacitar os servidores em tecnologias e em “digital”, é necessário

*avaliar o tempo todo né o impacto, os resultados daquelas políticas daquele serviço estão sendo prestados. a gente precisa ter o tempo todo cidadão lá na ponta em mente. conhecer, né pesquisar e conhecer de perto quais as dificuldades que ele tem nesse em qualquer tipo de contato que ele tem com o setor público (entrevistado 5)*

O documento desenvolvido pelo MCTIC em 2018, denominado E-digital, propõe algumas visões e projeções para os próximos anos em relação aos serviços públicos digitais que são, entre outros

Todos os serviços acessíveis por meio de canal centralizado.

Todos os serviços públicos federais disponibilizando, pelo menos, solicitação de serviço ou agendamento online

Painel de monitoramento dos serviços públicos totalmente operacional.

Sistema de autenticação única (BrasilCidadão) disponível para pessoa física e jurídica, agregando os principais níveis de segurança em uma ferramenta e em uso pela maioria dos serviços digitais.

Integração entre serviços das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) com vistas à resolução unificada de problemas dos cidadãos (MCTIC, 2018, p. 101)

Em seguida, serão apresentadas as considerações finais desse trabalho.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da pesquisa estabeleceu compreender e analisar como se deu a evolução da institucionalização dos serviços digitais em Minas Gerais. Nesse sentido, os objetivos específicos buscaram compreender como a institucionalização digital se deu no decorrer do tempo a partir de da lente da teoria institucional; a construção de modelo de referência analítico, adaptado de outros autores, para realizar análise crítica acerca dos aspectos institucionais do governo de Minas Gerais; e entrevistar atores chave do governo eletrônico em Minas Gerais para validar o modelo construído. A execução da análise, buscando compreender os aspectos norteadores da pesquisa, permitiu o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

A prestação de serviços no estado mineiro evoluiu muito com o tempo. Desde a primeira versão do Portal MG, se busca construir mecanismos integrados e comuns aos órgãos. Exemplo disso são a plataforma de agendamento e o Fale Conosco. Além disso, o trabalho de buscar a atualização dos serviços junto aos órgãos tem se mostrado efetiva e os resultados já começam a surgir.

Entretanto, a institucionalização dessas práticas ainda é muito incipiente. Pela análise apresentada é possível constatar que não é suficiente apenas introduzir novas tecnologias para aperfeiçoar processos, é necessária a construção de um “ecossistema digital”. Essa proposição pode ser relacionada com a proposta de modelo analítico construída. Ao perceber a conexão entre governo digital e um contexto institucional, a criação de metodologias e políticas que consigam alcançar os mais diferentes órgãos é necessária.

A participação dos atores nessa transformação digital é essencial. Entretanto, assim como apresentado, existe uma lacuna técnica nos servidores. Portanto se questiona como é possível medir esse gargalo? Qual é a necessidade de formação que falta? A falta de métricas e protocolos para realizar esse tipo de análise aponta para uma direção que a falta de capacitação é um problema anterior e necessita de uma ação coordenada e de diretrizes legalmente e institucionalmente estabelecidas.

Além de regular e normatizar uma capacitação formal, é necessário também discutir mecanismos de controle para a legitimação dessas ações. Dentro do contexto institucional, a governança e integração se mostram parte importante para

que exista uma estrutura estável e que permita o desenvolvimento desses programas – que, mais uma vez, devem ser desenvolvidos em áreas estratégicas e institucionalmente fortes. Por isso, a questão da interoperabilidade se mostra tão importante, uma vez que as mais diferentes áreas necessitam estar alinhadas e as informações precisam ser trocadas de maneira eficiente objetivando maximizar os *payoffs*. Ações pulverizadas não irão produzir os melhores resultados possíveis, por isso a integração é tão importante para que a transformação digital aconteça (OCDE, 2014)

Entre as soluções para uma maior integração e governança, estão a utilização do governo como plataforma e a criação de uma identidade única e digital. Essas ações já estão em curso na esfera federal, mas, ainda se questiona, qual é a previsão para que isso se efetive? Começar pequeno, com pequenas integrações e depois desenvolver um grande sistema poderia ser uma alternativa mais escalável – em municípios e estados.

Chama-se atenção para um fator relevante: o hiato digital existe e ainda se tem grandes problemas de infraestrutura (ONU, 2018), como essa solução que está sendo desenvolvida planeja mitigar esses problemas? Será que a solução proposta considera os mais diferentes contextos nos estados e municípios?

A utilização das novas tecnologias e estabelecimento de novos processos, com o objetivo de fortalecer o governo digital, no atual cenário de restrição orçamentária se torna um desafio, e para isso, é necessário buscar apoio para o desenvolvimento de novas soluções e compartilhar soluções entre os entes. Sabe-se que já existem ações pontuais a esse respeito. Entretanto, são necessárias políticas transversais e direcionamentos estratégicos que tenham sejam de origem do alto executivo.

Uma outra questão importante é repensar os serviços, não apenas para digitalizar, mas compreender qual é a natureza dele, como é a prestação e se a existência daquele é realmente necessária. É difícil compreender as razões por trás da digitalização de processos que não são eficientes – uma vez que a tecnologia por si só, não garante a melhora do serviço. Esse *“hábito da administração pública em manter uma série de procedimentos e normas que não são claros”* deve ser pauta de discussão

As questões discutidas nesse trabalho não foram esgotadas. A prestação de serviços digitais é um desafio muito mais extenso. A lei 13.460 de 2017 mesmo que tenha trazido com ela diversos avanços que já estão sendo implementados a nível estadual, mas ainda são necessárias ações que busquem levar aos servidores, nos mais diversos municípios e órgãos conhecimento e ferramentas para que a digitalização e a transformação digital aconteçam.

A pergunta de pesquisa desse trabalho pode ser respondida, de maneira ainda muito simplificada, da seguinte maneira: a evolução da prestação de serviços digitais em Minas Gerais se deu de maneira gradativa, com passos em direção à integração e melhora na entrega dos serviços aos cidadãos. Entretanto, a rapidez das transformações tecnológicas não foi acompanhada pelo estado e muito ainda precisa ser feito, principalmente no que diz respeito a instrumentos institucionais de legitimação legais e de valores. O foco da mudança e da transformação digital não é apenas na ponta, ele deve estar nas estruturas institucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: m breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 10, n. 1, p.6-50, jan. 1997. ISSN: 01047078.

ACCENTURE. **Digital Government: Pathways to Delivering Public Services for the Future**. [canadá]: Accenture, 2014. 80 p. Disponível em: [https://www.accenture.com/ca-en/~media/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Industries\\_7/Accenture-Digital-Government-Pathways-to-Delivering-Public-Services-for-the-Future.pdf](https://www.accenture.com/ca-en/~media/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Industries_7/Accenture-Digital-Government-Pathways-to-Delivering-Public-Services-for-the-Future.pdf) . Acesso em: 28 nov. 2018.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as Nações Fracassam: as Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Brasil: Elsevier, 2012. 416 p. ISBN: 0307719219.

AKMAN, Ibrahim et al. E-Government: A global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens. **Government Information Quarterly**, Periódico Online, v. 22, n. 2, p.239-257, fev. 2005. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2004.12.001>.

ALBULQUERQUE, Jader Cristiano Magalhães. **Sistemas de informação e comunicação no setor público**. Florianópolis: Capes : Uab, 2011. 150 p. (ISBN: 978-85-7988-098-8).

ALBUQUERQUE, Jader Cristiano Magalhães de. **Sistemas de Informação e comunicação no setor público**. Brasília: Departamento de Ciências da Administração / Ufsc, 2011. Disponível em: [http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros\\_UEPB\\_053\\_2012/08-sistemas%20de%20informa%20e%20comunica%20no%20setor%20publico/Livro\\_grafica%20sistema%20de%20informa%20e%20comunica%20no%20setor%20publico.pdf](http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros_UEPB_053_2012/08-sistemas%20de%20informa%20e%20comunica%20no%20setor%20publico/Livro_grafica%20sistema%20de%20informa%20e%20comunica%20no%20setor%20publico.pdf) . Acesso em: 10 out. 2018.

APSC (Governo Australiano). Australian Public Service Commission. **The whole of government challenge**. 2019. Disponível em: <https://www.apsc.gov.au/1-whole-government-challenge> . Acesso em: 8 maio 2019.

BANXIA (Reino Unido). Banxia Software. **What's in a name? Cognitive Mapping, Mind Mapping, Concept Mapping**. 2019. Disponível em: <https://banxia.com/dexplore/resources/whats-in-a-name/> . Acesso em: 5 jun. 2019.

BARBOSA, Alexandre Fernandes. **Governo Eletrônico: Dimensões da Avaliação de Desempenho na Perspectiva do Cidadão**. 2008. 248 f. Tese (Doutorado) - Curso de Tese de Doutorado em Administração de Empresas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo Alexandre, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

BOSTON CONSULTING GROUP (Estados Unidos). **Preparing Organizations for Digital**. 2018. Disponível em: <https://www.bcg.com/capabilities/people-organization/preparing-organizations-for-digital.aspx> . Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe Sobre Participação, Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos da Administração Pública**. Brasília, DF: Casa Civil - Presidência, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm) . Acesso em: 4 maio 2019.

CÁRIA, Izabelle Maria Santos. **O processo de implementação do Sistema Eletrônico de Informações no Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais: uma contribuição para a análise segundo a perspectiva neoinstitucional**. 2017. 90 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2377> . Acesso em: 21 out. 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC - Governo eletrônico 2015: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro**. São Paulo: Cgi.br, 2016. 554 p. Livro Eletrônico. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2015\\_LIVRO\\_ELETRONICO.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf) . Acesso em: 14 dez. 2018.

COSSETTE, Pierre. Analysing the thinking of F.W. Taylor using cognitive mapping. **Journal Of Management History**. [quebec, Canadá], p. 168-182. fev. 2002. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/00251740210422848> . Acesso em: 5 jun. 2019.

CRESWELL, John W.. **Research design: Qualitative, Quantitative and Mixed methods approaches**. 3. ed. [estados Unidos da América]: Sage Publications, 2009. 295 p. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1011.1669%5Cnhttp://dx.doi.org/10.1088/1751-8113/44/8/085201%5Cnhttp://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15175990> . Acesso em: 23 maio 2019.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p.23-48, fev. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122009000100003>.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], n. 115, p.139-154, mar. 2002. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0100-15742002000100005>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf> . Acesso em: 24 maio 2019.

DUNLEAVY, Patrick. New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance. **Journal Of Public Administration Research And Theory**, [s.l.], v. 16, n. 3, p.467-494, jul. 2006. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mui057>.

DÖRNER, Karel; EDELMAN, David. **What 'digital' really means**. 2015. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/high-tech/our-insights/what-digital-really-means> . Acesso em: 9 dez. 2018.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. 75 p. Relatório Versão Digital. Disponível em: <http://inova.gov.br/biblioteca/pesquisa-sobre-servicos-publicos-de-atendimento-do-governo-federal/> . Acesso em: 08 out. 2018.

FACCHINI, Eduardo et al. Brazil in Search of Transparency E-Gov. **Adcaij: ADVANCES IN DISTRIBUTED COMPUTING AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE JOURNAL**, Salamanca, v. 5, n. 1, p.63-71, 10 jan. 2016. Ediciones Universidad de Salamanca. <http://dx.doi.org/10.14201/adcaij2016516371>.

FACHIN, Juliana; ROVER, Aires José. Governo eletrônico – E-GOV : análise dos serviços disponíveis no portal do Governo do Estado da Bahia. *Navus*, v. 5, n. 2, p. 40–50, 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/307678648\\_Governo\\_eletronico\\_-\\_E-GOV\\_analise\\_dos\\_servicos\\_disponiveis\\_no\\_portal\\_do\\_Governo\\_do\\_Estado\\_da\\_Bahia](https://www.researchgate.net/publication/307678648_Governo_eletronico_-_E-GOV_analise_dos_servicos_disponiveis_no_portal_do_Governo_do_Estado_da_Bahia). Acesso em: 08 out. 2018

FONSECA, Eduardo. **Ser digital não é ser tecnológico**: uma reflexão que poucos gestores tiveram em empresas tradicionais. 2017. Disponível em: <https://agenciawck.com.br/planejamento-2017-estrategia-o-que-e-ser-digital/> . Acesso em: 9 dez. 2018.

FOUNTAIN, Jane E.. The Virtual State: Transforming American Government?. **National Civic Review**, [Estados Unidos da América], v. 90, n. 3, p.241-252, outono 2001. Disponível em: [http://academic.udayton.edu/richardghere/org\\_theory\\_2010/ot\\_2011/pdf/Fountain\\_Jane\\_E.pdf](http://academic.udayton.edu/richardghere/org_theory_2010/ot_2011/pdf/Fountain_Jane_E.pdf) . Acesso em: 13 maio 2019.

FREITAS, Jonathan Simões. **Redes de Construtos Pessoais**: Lavras: Cepead, 2010. 27 slides, color. PPGA – Programa de Pós-Graduação em AdministraçãoGEREI – Grupo de Estudos em Redes, Estratégia e Inovação.

FUGINI, Maria Grazia; MAGGIOLINI, Piecarlo; PAGAMICI, B.. Por que é difícil fazer o verdadeiro “Governo-eletrônico”. **Revista Produção**, São Paulo, v. 15, n. 3, p.300-309, dez. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-65132005000300002>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-65132005000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132005000300002&lng=pt&nrm=iso) . Acesso em: 14 dez. 2018.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 290, p.123-134, abr. 2003. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/90-6.pdf> . Acesso em: 24 maio 2019.

GONZAGA, Michel de Almeida. **A institucionalização da política de tecnologia da informação e comunicação do estado de Minas Gerais**. 2014. 81 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharel em Administração Pública, Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2195%0A> . Acesso em: 17 out. 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [online], n. 58, p.193-223, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452003000100010>.

HANNA, Nagy K.. **E-Leadership Institutions for the Knowledge Economy**. Washington, D.c: World Bank Institute, 2007. 91 p. Disponível em: [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/236742/E\\_Leadership\\_Institutions\\_Oct19.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/236742/E_Leadership_Institutions_Oct19.pdf) . Acesso em: 19 abr. 2019.

HANNA, Nagy K.. **Transforming Government and Building the Information Society: Challenges and Opportunities for the Developing World**. Nova Iorque: Springer, 2010. DOI: 10.1007/978-1-4419-1506-1.

JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, Periódico Online, v. 32, n. 3, p.221-236, jul. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001>.

JARDIM, José Maria. O governo eletrônico no Brasil: o portal Rede de Governo. **Arquivística.net**. Rio de Janeiro, p. 28-37. jun. 2007. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30773-32930-1-PB.pdf> . Acesso em: 14 dez. 2018.

KATSONIS, Maria; BOTROS, Andrew. Digital Government: A Primer and Professional Perspectives. **Australian Journal Of Public Administration**. Victoria, Australia, p. 42-52. 04 mar. 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-8500.12144> . Acesso em: 14 dez. 2018.

KATTEL, Rainer; MERGEL, Ines. **Estonia's digital transformation: Mission mystique and the hiding hand**. Londres: Ucl Institute For Innovation And Public Purpose Working Paper Series, 2018. 28 p. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-09> . Acesso em: 9 abr. 2019.

LAIA, Marconi Martins de. **Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional**. 2009. 376 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LEE, Jinkyu; RAO, H. Raghav. Task complexity and different decision criteria for online service acceptance: A comparison of two e-government compliance service domains. **Decision Support Systems**, Versão Online, v. 47, n. 4, p.424-435, nov. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.dss.2009.04.009> . Acesso em: 14 dez. 2018.

MACIEL, Cristiano; NOGUEIRA, José Luiz T.; GARCIA, Ana Cristina Bicharra. An X-Ray of the Brazilian e-Gov Web Sites. **Human-computer Interaction - Interact 2005**, Roma, Itália, v. 3585, p.1138-1141, set. 2005. Springer Berlin Heidelberg. [http://dx.doi.org/10.1007/11555261\\_123](http://dx.doi.org/10.1007/11555261_123). Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/11555261\\_123](https://link.springer.com/chapter/10.1007/11555261_123) . Acesso em: 14 dez. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2008.

MCTIC. **Estratégia brasileira para a transformação digital: E-digital**. Brasília: Documento Eletrônico, 2018. 108 p. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/estrategiadigital.pdf/view> . Acesso em: 01 out. 2018.

MCTIC. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016- 2019**. 2016. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/egd-estrategia-de-governanca-digital-da-admi> . Acesso em: 10 out. 2018.

MELO, Anjuli Tostes Faria. **Código de defesa do usuário do serviço público**: apontamentos sobre a lei 13.460/2017 e normas regulamentadoras. Recife: F B da Silva Livros, 2018. 269 p.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Struct: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal Of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p.340-363, set. 1977.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.337, de 12 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.. . Belo Horizonte, MG, 12 jan. 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47337&comp=&ano=2018&texto=original> acesso em 25/05/19 . Acesso em: 5 maio 2019.

NAKAGAWA, Yoshinori et al. Assessment of social implications of nanotechnologies in Japan: Application of problem structuring method based on interview surveys and cognitive maps. **Technological Forecasting And Social Change**, [online], v. 77, n. 4, p.615-638, maio 2010. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2009.11.002>.

OCDE. **Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público**. Online: Organização Para A Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2018. 28 p. (Projeto Governo Digital OCDE). Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf> . Acesso em: 14 dez. 2018.

OCDE. Ocd. Public Governance And Territorial Development Directorate. **Recommendation on Digital Government Strategies**. [online]: Organização Para A Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2014. 12 p. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm> . Acesso em: 13 dez. 2018.

ONU (Onu). Department Of Economic & Social Affairs. **Compendium of innovative e-government practices: Volume V**. Nova Iorque: United Nations, 2013. 194 p. Division for Public Administration and Development Management. Disponível em:

[https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium%20Innovative%20eGovernment%20Practices%20Vol%20V.pdf) Innovativ e EGovernment Practices Vol V.pdf . Acesso em: 9 abr. 2019.

ONU. Department Of Economic And Social Affairs. **United Nations E-government survey 2018: Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies.** Nova Iorque, Estados Unidos: United Nations, 2018. 300 p. EISBN: 978-92-1- 047227-2. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2018-survey/e-government%20su> . Acesso em: 12 dez. 2018.

PACINI, Fernando C.; LOPES, Cássio; LIMA, Zélia Maria Barbosa (Comp.). Gestão estratégica. In: OLIVEIRA, Lais Macedo de; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto (Org.). **Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo.** 2. ed. São Paulo: Fundap, 2009. p. 73-128.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Instituições e desempenho do governo digital: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada.** 2010. 190 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharel em Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28382> . Acesso em: 25 mar. 2019.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Londres: The University Of Chicago, 1991. 478 p.

PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p.630-649, ago. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612170582>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75718/72527> . Acesso em: 14 dez. 2018.

RELYEA, Harold C.. E-gov: introduction and overview. **Government Information Quarterly**, [s.l.], v. 19, n. 1, p.9-35, jan. 2002. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/s0740-624x\(01\)00096-x](http://dx.doi.org/10.1016/s0740-624x(01)00096-x).

REPÚBLICA DA ESTÔNIA. ESTÔNIA. . **E-estonia facts.** 2018. Disponível em: <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/e-estonia-facts-18-09-21.pdf> . Acesso em: 2 jun. 2019.

SCGE. Planilha sobre interatividade de serviços. Documento não publicado, 2013

SCHEINKOPF, Lisa J.. Processo de Pensamento com as árvores E&T. In: III, James F. Cox; SCHLEIER JUNIOR, John G. (Ed.). **Hand book da Teoria das Restrições.** Porto Alegre: Bookman, 2013. p. 747-805.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3. ed. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications, 2008.

SEPLAG. **Governo Digital**. 2018. Disponível em: [http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/gestao-de-ti/direcionamento\\_tecnologico\\_final\\_2.pdf](http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/gestao-de-ti/direcionamento_tecnologico_final_2.pdf) . Acesso em: 9 abr. 2019.

TORRES, Jose Alberto Sousa et al. National strategy of identity management to boost Brazilian electronic government program. **2016 Xlii Latin American Computing Conference (clei)**, Valparaíso, Chile, p.221-259, out. 2016. IEEE. <http://dx.doi.org/10.1109/clei.2016.7833397>.

TORRES, Jose Alberto Sousa et al. National strategy of identity management to boost Brazilian electronic government program. **2016 Xlii Latin American Computing Conference (clei)**, Valparaíso, Chile, v. -, n. -, p.1-12, out. 2016. IEEE. <http://dx.doi.org/10.1109/clei.2016.7833397>. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/7833397> . Acesso em: 14 dez. 2018.

TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Instituições e Desenvolvimento Econômico - Uma Análise Crí: Uma Análise Crítica das Idéias de Douglass North. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 29, n. 1, p.95-112, jan. 1995.

UNPAN. United Nations Public Administration Network. **Rapid Development of Information Technology in the 20 th Century**. [curso Online]: Unpan, 2012.

WALSHAM, G. Interpretive case studies in IS research: nature and method. **European Journal Of Information Systems**, [s.l.], v. 4, n. 2, p.74-81, maio 1995. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1057/ejis.1995.9>.

WARLICH, Beatriz M. de Souza. **Uma análise das teorias de Organização**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. 180 p.

## APÊNDICE A

### Roteiro das entrevistas

O problema de pesquisa é saber como foi está a (como é) institucionalização da prestação digital de serviços digital aos cidadãos mineiros A institucionalização é tratada como um processo pelo qual as organizações e procedimentos precisam de passar para serem acrescidos de valor e estabilidade. Levando isso em consideração,

- 1) Quais são os problemas da institucionalização dos serviços digitais?
- 2) Por que isso é um problema?
- 3) Qual é oposto desse problema?
- 4) Se você tivesse todo poder de decisão, o que você faria para atacar o problema?