Michel de Almeida Gonzaga

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2014

Michel de Almeida Gonzaga

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

Orientador: Marconi Martins de Laia

Belo Horizonte

2014

Michel de Almeida Gonzaga

A institucionalização da política de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado de Minas Gerais

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

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marconi Martins de Laia, orientador - Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Leonardo Barbosa de Moraes - Fundação João Pinheiro

Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, de novembro de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, pelo apoio e carinho em todos os momentos.

Aos amigos de longa data, pelo companheirismo e amizade inabaláveis e momentos de descontração tão necessários quanto os de estudo.

A todos os colegas do XXVII CSAP, por terem tornado a graduação e o processo de redação desse trabalho menos maçante.

Aos colegas da SCGE, pelo acolhimento, ensinamentos e por tornarem o ambiente de trabalho tão agradável.

A todos os mestres que contribuíram para o trabalho e particularmente a meu orientador.

RESUMO

As evoluções nas TICs vêm transformando a sociedade contemporânea nos mais diversos aspectos. Nesse contexto surgem as ações do governo eletrônico, relacionado ao emprego das TICs na administração pública. Esse trabalho consiste em uma pesquisa descritiva e realizou um estudo sobre a política de TIC elaborada pelo Governo do Estado de Minas Gerais para balizar suas ações de e-gov, investigando o desenho institucional formado e seus efeitos sobre os resultados obtidos. O objetivo do estudo foi determinar o nível de institucionalização da política de TIC no governo de Minas Gerais, e para atingi-lo foram realizadas entrevistas com gestores e atores intimamente ligados ao governo eletrônico. A análise dos dados obtidos adotou a teoria neo institucional como eixo teórico e foi guiada por uma abordagem interpretativista. O resultado aponta uma institucionalização intermediária da política de TIC, indicando que houve uma evolução, mas que o desenho institucional vigente ainda limita o alcance de alguns dos principais resultados do governo eletrônico como transparência e participação.

Palavras-chave: governo eletrônico, política de TIC, institucionalização, teoria institucional

ABSTRACT

The evolution in ITCs has been transforming contemporary society in the most various aspects. In this context arose the electronic government actions, related to the usage of ITCs in public administration. This work consists in a descriptive research and executed a study about ITC policy elaborated by Minas Gerais State Government to shape its e-gov actions, investigating the molded institutional design and its effects over obtained results. The study aimed in determine the ITC policy institutionalization level in Minas Gerais government, thus managers and actors closely linked to e-government were interviewed to fulfill it. The obtained data analysis adopted neo institutionalism theory as theoretical axis and followed an interpretativist approach. Results point towards an intermediate institutionalization of the ITC policy, indicating there was an evolution but that the current institutional design still limits the reaching some of the major electronic government results such as transparency and participation.

Keywords: electronic government; ITC policy; institutionalization; institutional theory

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7
2 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL 13
2.1 O institucionalismo histórico 17
2.2 O institucionalismo da escolha racional 18
2.3 O institucionalismo sociológico 20
2.4 O novo institucionalismo na análise organizacional 25
3 O GOVERNO ELETRÔNICO 30
3.1 Conceito 30
3.2 Governo eletrônico no Brasil 34
4 POLÍTICA DE TIC DE MINAS GERAIS 40
4.1 A política de TIC de Minas Gerais 40
4.2 Estrutura organizacional do Governo Eletrônico em Minas Gerais 46
5 ASPECTOS METODOLÓGICOS 49
5.1 Aspectos da Pesquisa 49
5.2 Coleta de Dados 50
5.3 Esquema de Análise 52
6 ANÁLISE DOS DADOS 58
6.1 Estruturas 58
6.2 Normas 62
6.3 Resultados 66
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 71
REFERÊNCIAS 75
APÊNDICE 80

1 INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos alcançados nas últimas décadas vêm transformando o mundo nos mais variados aspectos. As tecnologias da informação e comunicação (TICs) experimentaram enorme desenvolvimento recentemente e influenciaram a realidade global, sendo protagonistas na gestação da sociedade da informação[1]. O surgimento das TICs e o crescimento de sua utilização ao redor do mundo estão diretamente ligados ao desenvolvimento da sociedade da informação, tornando a economia e a sociedade contemporâneas globalizadas e informacionais.

Autores como Castells (2003) dedicaram-se ao estudo da influência das TICs sobre a sociedade, destacando seu papel transformador sobre ela. A sociedade em rede[2], ainda segundo Castells (2003), está em constante mudança devido às transformações tecnológicas, além de constituir um complexo ambiente econômico internacional em que as organizações e governos necessitam redefinir sua inserção para atender às novas demandas criadas.

Segundo Medeiros e Guimarães (2004), esse ambiente complexo também influenciou a maneira como os governos dos diversos países operam. Realidades como a sociedade da informação, sociedade em rede e globalização, que há algumas décadas não existiam, se consolidaram com o desenvolvimento das TICs. Os governos gradativamente passaram a utilizar as TICs como suporte à gestão, chegando à situação atual em que elas "*têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas funções*" (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004:49). Ilustra essa afirmação o resultado de uma pesquisa das Nações Unidas (2008) que apontou que apenas 3 (República Central Africana, Somália e Zâmbia) de seus 192 membros não se encontravam *online*[3] à época do levantamento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008).

Nesse contexto marcado pelo movimento dos governos em direção à informatização de suas gestões surgiu o conceito de governo eletrônico (por vezes também

---

[1] A sociedade da informação representa "*uma profunda mudança na organização da sociedade e da economia, havendo quem a considere um* ***novo paradigma técnico-econômico***" (BRASIL, 2000).

[2] Sociedade em rede é uma sociedade globalizada, baseada em redes que geram, processam e distribuem informação a partir do conhecimento acumulado que alimenta essas redes, tudo isso baseado e operado pelas tecnologias da informação e comunicação (CASTELLS, 2003).

[3] Que possui ligação direta ou remota a uma rede de computadores, como a Internet (DICIONÁRIO PRIBERAM).

denominado *e-government*, e-governo ou e-gov), "*utilizado para explicar inicialmente a aplicação de TIC na administração pública e posteriormente a ideia de oferecimento de serviços públicos digitais*" (LAIA, 2009:1). A adoção do governo eletrônico ganhou força em todo o mundo a partir dos anos 90 como uma das formas de responder às crescentes demandas da sociedade perante a administração pública. O e-gov encontrou aceitação e apoio em diversas nações na medida em que possibilitou que os governos se organizassem de novas formas, promovendo maior eficácia e eficiência no desempenho dos processos, utilização dos recursos e provimento de serviços.

No Brasil, o governo eletrônico também passou a ser adotado no fim dos anos 90 e começo da década de 2000, seguindo a tendência mundial. O governo federal reconheceu a importância das práticas relacionadas às TICs e passou a buscar colher os melhores resultados que elas proporcionam, estabelecendo políticas para orientar o desenvolvimento e implementação do governo eletrônico. Em seu site, o governo disponibiliza inclusive uma definição desse conceito, classificando e-gov como "*a utilização das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais*" (BRASIL, 2010).

Conforme deixa explícito a definição do governo federal, o governo eletrônico é também um conceito intimamente ligado à democracia. Oliveira, Leão e Filho (2007) salientam esse fato ao afirmar que dentro da e-gov "*os cidadãos podem inclusive ser agentes ativos na priorização do orçamento ou na tomada de decisões do governo*" (OLIVEIRA, LEÃO e FILHO:643). A transparência também ganha respaldo, e a disponibilização de informações em *sites* e portais dos governos a respeito de suas ações, propósitos e identidade constitui exemplo do emprego das TICs para promovê-la.

O incremento da participação popular é outro resultado da implementação bem sucedida do governo eletrônico. Canais de interação com os órgãos do governo, estabelecidos mediante TIC, possibilitam que os cidadãos exponham mais clara e diretamente suas demandas, expectativas e nível de satisfação com os serviços prestados. O resultado é potencializado inclusive devido ao aumento do alcance da administração pública. Cidadãos em locais distantes ou de difícil acesso podem ser atingidos com maior facilidade e agilidade,

tanto para provimento de serviços quanto para divulgação de informações (OLIVEIRA, LEÃO e FILHO, 2007).

Ademais, o governo eletrônico, mediante seu principal instrumento, a Internet, possibilita também uma prestação de serviços de maneira mais ágil e eficiente, atendendo cidadãos em horário integral, sem filas ou necessidade de deslocamentos. Esses benefícios podem ser estendidos para as empresas que, além de também utilizarem serviços dos Estado, fazem negócios com ele.

Um governo eletrônico implementado satisfatoriamente beneficia não somente os cidadãos, mas o próprio Estado na medida em que otimiza sua gestão interna. A utilização de TIC para informatizar e modernizar os processos reflete em todo o aparato estatal, aumentando produtividade e eficiência e reduzindo a burocracia, o que acarreta em diminuição de prazos e redução de custos (OLIVEIRA, LEÃO e FILHO, 2007).

Desviando o foco da análise para o contexto regional, constata-se que o estado de Minas Gerais acompanhou as tendências nacionais e internacionais e buscou orientar a implementação do governo eletrônico em seu aparato governamental. A formalização dessa decisão foi feita através da elaboração e promulgação de um documento oficial que instituiu a política de Tecnologia da Informação e Comunicação do Governo do Estado de Minas Gerais. Essa política, instituída mediante o Decreto Estadual 44998 de 30 de dezembro de 2008, reuniu "*um conjunto de objetivos, princípios e diretrizes para alinhar as ações e a utilização dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito da Administração Pública Estadual à estratégia do Governo*" (MINAS GERAIS, 2008).

A política estabelecida traz como objetivos "*promover a cidadania digital através da transparência das ações e gastos do Governo e da oferta de serviços eletrônicos, possibilitando o atendimento rápido e conclusivo aos diversos públicos do Estado*" e "*promover a eficácia e a eficiência da Gestão Pública do Estado*" (MINAS GERAIS, 2008).

A política também cria o Comitê de TIC, composto pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE). Esse Comitê de TIC

tem diversas competências, entra as quais se destacam a articulação da implantação de programas e projetos nas áreas da TIC, o estabelecimento de diretrizes e estratégias para as ações de transparência e participação mediante TIC e a análise das aquisições de bens e serviços de TIC pelo Estado, em casos em que os valores envolvidos excedem o limite de referência estipulado pelo mesmo (MINAS GERAIS, 2008).

Apesar das inúmeras contribuições que as TICs podem proporcionar não só para as organizações privadas, capacitando-as a competir no atual contexto global, mas também para a administração pública, conforme esclarecido nessa seção, é consenso na literatura que simplesmente investir em TIC não basta para realizar todo seu potencial transformador. Diversos autores vêm concentrando seus estudos sobre modelos de governança de TI nas organizações, asseverando como eles podem determinar seu desempenho geral (DAHLBERG e KIVIJÄRVI, 2006; FERNANDES e ABREU, 2006; WEILL e ROSS, 2006).

Weill e Ross (2006) destacam que as organizações que melhor governam a TI obtêm melhores resultados e vantagens competitivas frente àquelas que não o fazem. De maneira análoga, no contexto da administração pública os entes governamentais que desenvolverem mecanismos que possibilitem extrair as maiores vantagens da implementação do governo eletrônico colherão os melhores resultados. Da mesma forma, muitas vezes a implementação na é bem sucedida e a TI não entrega as transformações que se esperavam, implicando em desperdício de tempo e recursos.

Dado o potencial transformador do governo eletrônico na administração pública, a relevância do modelo adotado para implementá-lo e geri-lo e os altos custos envolvidos, o presente trabalho propõe a realização de uma análise da percepção dos gestores do Governo do Estado de Minas Gerais acerca da institucionalização alcançada pelo governo eletrônico dentro do Estado. Conforme abordado anteriormente, existe um documento oficial instituindo e regulamentando a política de TIC no governo de Minas, e esse será utilizado como referência no trabalho.

A análise será feita através da visão teórico-conceitual do novo institucionalismo, cuja vertente teórica "*fornece as bases para compreender como os arranjos ou desenhos institucionais influenciam o comportamento dos atores e resultados das ações de e-gov no*

contexto em que estão inseridas" (LAIA, 2009:2). Além disso, autores como Fountain (2005) e Werthein (2000) alertam sobre as limitações de se estudar o desenvolvimento do governo eletrônico sob uma perspectiva que considere somente os aspectos tecnológicos.

Por uma questão de delimitação de escopo e extensão do trabalho, a análise focalizará sobre os aspectos relacionados ao governo eletrônico na política de TIC, abordando brevemente aqueles ligados à governança de TI. Caracteriza-se então o problema de pesquisa desse trabalho: após 7 anos da publicação do decreto, como se encontra a institucionalização da atual política de TIC no Estado de Minas Gerais, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos?

Dado o problema de pesquisa, foi estabelecido como objetivo geral do trabalho analisar a institucionalização da política TIC de Minas Gerais, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos. A partir do objetivo geral ramificam-se os objetivos específicos: apresentar a política de TIC de Minas Gerais e o contexto de sua elaboração; esclarecer a importância de uma política de TIC no desenvolvimento do governo eletrônico; analisar o que foi alcançado em termos de resultados de governo eletrônico pela política de TIC no estado de Minas Gerais.

Para responder ao problema, adotou-se como hipóteses que os desenhos institucionais da política de governo eletrônico influenciam o alcance de resultados do governo estadual e que a política de TIC se encontra pouco institucionalizada em Minas Gerais.

A execução do trabalho seguirá uma ordem lógica. Será realizado, inicialmente, um levantamento bibliográfico para constituir referencial teórico consolidado dos assuntos. Em seguida, como contraponto ao referencial levantado, serão realizadas seis entrevistas com atores chave envolvidos com o governo eletrônico no âmbito do governo estadual.

A organização do trabalho foi dividida em seções. Essa primeira consiste em introdução ao tema, bem como apresentação do problema de pesquisa, objetivos geral e específicos e justificativa de sua relevância. Em seguida faz-se a apresentação da perspectiva institucional, que servirá como lente teórica de análise. A terceira seção diz respeito ao

conceito de governo eletrônico, trazendo seu histórico e como vem sendo disseminado e empregado na administração pública brasileira. A seção seguinte trata da política de TIC do governo do estado de Minas Gerais. Na quinta seção serão abordadas as questões metodológicas, com devido detalhamento. A exposição dos dados será feita na sexta seção, acrescentada de sua devida análise. A sétima e última seção fará a conclusão do trabalho.

Com a conclusão do estudo, espera-se que a situação do governo eletrônico no Governo do Estado de Minas Gerais seja exposta e que o trabalho constitua uma contribuição teórica sólida para posteriores reflexões sobre o tema.

2 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Esse trabalho propõe-se a realizar uma análise sobre a política de TIC do governo do estado de Minas Gerais. A análise, no entanto, não será dirigida aos aspectos tecnológicos, de forma a levar em consideração os fatores sociais e políticos como influentes para o desenvolvimento do governo eletrônico. Essa abordagem tem sustentação de diversos autores que, embora reconheçam o potencial transformador das TICs nas organizações, criticam correntes de pensamento, estudos e a visão geral focada demasiadamente na tecnologia e que desconsideram aspectos sociais e políticos (AVGEROU, 2000; FOUNTAIN, 2005; WERTHEIN, 2010).

Segundo Fountain (2005), existe uma crença ingênua nas organizações de que, com o decorrer do tempo, as melhores propostas tecnológicas serão adotadas e se aprenderá naturalmente a usar as TICs eficientemente. Dessa forma, a maioria das discussões teóricas sobre o tema apresenta uma abordagem focada excessivamente no determinismo tecnológico, que enfatiza e enaltece o potencial transformador das TICs nas organizações mas deixa de considerar que somente implementá-las não é o bastante.

Ainda a esse respeito, Werthein (2000) advoga que focar sobre a tecnologia alimenta a visão ingênua do determinismo tecnológico, que atribui as transformações que culminam na sociedade da informação somente a uma lógica técnica e, desse modo, neutra ou indiferente à interferência de fatores sociais e políticos. Ainda segundo Werthein (2000) isso é um enorme equívoco, e nas palavras do autor essas transformações que conduzem à sociedade da informação "*resultam de uma interação complexa em que fatores sociais pré-existentes, a criatividade, o espírito empreendedor, as condições da pesquisa científica afetam o avanço tecnológico e suas aplicações sociais*" (WERTHEIN, 2000).

Visando uma fuga da abordagem do determinismo tecnológico, buscou-se a adoção de um embasamento teórico que permitisse visualizar as políticas de TIC e o próprio governo eletrônico além das tecnologias da informação e comunicação, mediante um foco

sobre o papel chave que arranjos institucionais têm na definição e implementação de tais políticas. Para atender a essa proposta, escolheu-se adotar a teoria do novo institucionalismo[4].

A adoção do novo institucionalismo para realizar esse estudo encontra referências na literatura. Apesar de, conforme dito anteriormente, as discussões e estudos acerca do uso das TICs nas organizações serem majoritariamente ligadas ao determinismo e voluntarismo tecnológico, existe um número considerável de importantes estudos que examinaram a inovação, o desenvolvimento e a implementação de TIC sob uma ótica institucional (AVGEROU, 2000; LAIA, 2009; LAIA *et al*, 2011; MEDEIROS e GUIMARÃES, 2006). Essas escolhas se justificam não só pelas já citadas limitações da abordagem tecnológico-determinista do e-governo, mas também por sua incapacidade de considerar a dependência da trajetória (*path dependence*, no termo original em inglês). North (1986) nomeou com esse termo a dependência ou sujeição de atores sociais a decisões ou opções de ação que tenham sido tomadas no passado, por eles ou por terceiros. Essa dependência implica em uma dificuldade ou até impossibilidade de alterar os cursos de ação no presente, devido ao compromisso econômico, político ou psicológico com a decisão anterior.

Além da dependência da trajetória, a abordagem tecnológico-determinista desconsidera aspectos relacionados às relações entre os atores sociais. No contexto da administração pública, onde diversos grupos atuam com interesses próprios e nem sempre convergentes, investigar a utilização das TICs e o desenvolvimento do governo eletrônico deve considerar as relações institucionais e como os mencionados grupos são influenciados e têm sua atuação condicionada. A teoria institucional fornece os elementos para incluir esses fatores no estudo.

Ao adotar-se os conceitos institucionais para avaliar a governança eletrônica na esfera estatal pode-se compreender como o desenho institucional[5] influencia o uso e os resultados do emprego das TICs em uma organização.

---

[4] Neste trabalho, o termo novo institucionalismo poderá ser substituído por neo institucionalismo, institucional ou neo institucional, referindo-se ao mesmo conceito.

[5] Refere-se a conformação de um modelo ou formato ativo que induza um conjunto de resultados de acordo com o contexto. Nesse trabalho, os ambientes institucional e técnico o conformam, afetando o uso da TIC e impactando nos resultados de e-gov (GOODIN, 1996; OFFE, 1996; JEPPERSON, 1991). O ambiente institucional, por sua vez, como será esclarecido adiante, será conformado por instituições, particularmente elementos regulatórios e normativos para os fins desse trabalho (Machado-da-Silva e Fonseca, 1999; Scott e Meyer, 1983).

Mas o que seriam instituições? Para Scott (2001) elas são arranjos sociais multifacetados que incorporam sistemas de símbolos. Segundo a definição de Jepperson (1991), elas representam normas, regras e elementos culturais e cognitivos que se repetem cronicamente em um dado contexto. Ainda segundo esse autor, quando algo ou alguém se opõe a uma instituição com alto grau de institucionalização, ativam-se mecanismos de sanções e recompensas pré-estabelecidas a fim de fazer valer o padrão institucionalizado. Analisando pelo ângulo oposto, o grau de institucionalização será considerado baixo quando as sanções não forem suficientes ou robustas para assegurar a vigência das instituições ou caso as recompensas não bastarem para fazer cumprir os papéis determinados previamente (JEPPERSON, 1991).

Jepperson (1991) ressalta que instituições, no entanto, independem de ações de indivíduos para serem reproduzidas; são perenizadas através de rotinas e procedimentos. Além disso, as instituições não são estáticas ou imutáveis. Atividades como "institucionalização" e "desinstitucionalização" podem ser também consideradas processos, pois estão sujeitas a sofrer alterações (SCOTT, 2001). Por meio da institucionalização, inovações previamente adotadas adquirem legitimidade, pois o arranjo ou ordem social em questão se torna aceito (ZUCKER, 1983).

Tendo em vista o exposto, neste trabalho a política de TIC será considerada uma instituição formal da política pública governamental de governo eletrônico, ou seja, um conjunto de regras e normas, explícitas ou tácitas, que regulamentam o emprego da TIC e o e-gov no âmbito da administração pública. Ademais, consoante conceito de Jepperson (1991), uma instituição será considerada "*plenamente institucionalizada*" quando os custos para discuti-la ou não obedecê-la se mostrem demasiado altos para os atores de determinado contexto.

A partir do embasamento conceitual proposto, poder-se-á esclarecer que em cenários com arranjos institucionais estruturados entre os diversos órgãos e unidades governamentais, nos quais as ações de TIC são coordenadas entre esses órgãos, ou seja, governos com alto grau de institucionalização das políticas de governo eletrônico, resultados expressivos são alcançados (ONU/ASPA, 2008).

Apesar da influência da teoria neo institucional no campo da ciência política e sua aplicação em áreas que estudam fenômenos sociais, econômicos e políticos, autores como DiMaggio e Powell (1991) afirmam que existe dificuldade em fazer sua definição clara. Hall e Taylor (2003) identificaram três correntes neo institucionalistas, cada uma tratando do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos e sociais. Nas palavras dos autores a corrente de pensamento não é unificada, e eles argumentam que:

> [...] pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de 'neo-institucionalismo', apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes. (HALL e TAYLOR, 2003)

O institucionalismo apresenta, então, sentido variado conforme a disciplina que o estuda e adota (DIMAGGIO e POWELL, 1991). Entretanto, há uma convergência entre as correntes, reconhecida pelos autores ao dizerem que elas "*aproximam-se apenas pelo mesmo ceticismo que revelam a respeito das concepções atomísticas dos processos sociais e pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes*" (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

DiMaggio e Powell (1991) defendem que a abordagem institucional surge como contraponto à teoria behaviorista, que atribui alta importância às escolhas racionais dos indivíduos. Segundo os autores, no que se refere à teoria das organizações a perspectiva institucional permite a construção de modelos mais aderentes à realidade do contexto organizacional, conferindo maior atenção ao papel das instituições na determinação de resultados políticos, sociais e organizacionais.

Dessa forma, as próximas três subseções dessa seção serão dedicadas a apresentar essas versões do novo institucionalismo individualmente. Na subseção seguinte será abordado o emprego da perspectiva institucional na análise organizacional, utilizando a concepção de Scott (2001) sobre os três pilares (regulatório, normativo e cultural-cognitivo) que constituem elementos analíticos que compõe as instituições. Essa concepção servirá de referencial teórico

com base no qual serão desenhados os instrumentos de coleta e análise de dados, com ênfase nos pilares regulatório e normativo.

2.1 O institucionalismo histórico

A vertente institucionalista histórica se desenvolveu como contraponto à análise política guiada pelo estruturo-funcionalismo, dominante em ciência política nas décadas de 60 e 70. Os adeptos da concepção estruturo-funcionalista defendiam que, na comunidade política, que seria um "*sistema global composto de partes que interagem*" (HALL e TAYLOR, 2003), a busca pelos resultados políticos seguia uma lógica de escolhas racionais. Os teóricos do institucionalismo histórico aceitavam essa concepção, mas criticavam o enfoque estruturo-funcionalista sobre as características sociais, psicológicas e culturais dos indivíduos, que as consideravam os parâmetros mais influenciáveis nas respostas do sistema. O institucionalismo histórico propunha como resposta um modelo em que a organização institucional da comunidade política seria o fator preponderante a estruturar o comportamento coletivo e os resultados coletivos (HALL e TAYLOR, 2003).

Considerando o exposto, dentro da corrente histórica os arranjos sociais não seriam consequências de agregados de ações racionais individuais ou um conjunto de resultados planejados, e sim consequências não antecipadas das instituições (SCOTT, 2001). Já Hall e Taylor (2003) falam em um complexo de instituições, que seria o Estado, capaz de estruturar a natureza e os resultados de conflitos entre grupos, constituindo uma visão além da de agente intermediador de interesses concorrentes. Dessa forma, o institucionalismo histórico explica como a organização institucional da comunidade política influencia nos conflitos de grupos rivais pelos recursos escassos, resultando em distribuição desigual de poder e privilégio de certos interesses em detrimento de outros.

O que seriam então as instituições para os teóricos do institucionalismo histórico? Segundo Hall e Taylor (2003), "*os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política*".

O ponto central de toda a análise institucional diz respeito a elucidar duas questões: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Como é o processo de formação e transformação das instituições (THÉRET, 2003)? E justamente a partir dessas questões centrais surgem as três versões do neo institucionalismo, cada um adotando uma abordagem para responder às questões.

O institucionalismo histórico se destacaria das demais correntes devido ao seu ecletismo. Nessa corrente, os atores agem conforme seus interesses, visando maximizar os *payoffs*[6], mas ao mesmo tempo possuem diferentes visões de mundo que são resultantes de suas posições e contextos sociais. O que cada ator considera racional seria moldado conforme as diversas visões de mundo dos diversos grupos sociais. Nas palavras de Théret (2003):

> as instituições não seriam entendidas, portanto, à maneira da teoria da ação racional, como o resultado intencional da ação de indivíduos otimizadores, apesar de não deixar de ser admitido que elas poderiam ser suscetíveis de sofrerem a influência dos interesses e dos cálculos dos atores (THÉRET, 2003)

Os teóricos do institucionalismo histórico também se destacam pela defesa árdua da dependência da trajetória. Forças ativas sofrem influência das propriedades específicas herdadas do passado, modificando a causalidade social no contexto local. Essas propriedades, por sua vez, são de natureza institucional, tendo as instituições um papel integrante e modificador permanente sobre os "trajetos" adotados (HALL e TAYLOR, 2003). Os atores, portanto, estão sempre sendo influenciados e constrangidos por escolhas passadas, e as instituições assumem função condicionante sobre as ações e decisões dos atores ao estabelecer regras do jogo que não se alteram sem grande dificuldade.

2.2 O institucionalismo da escolha racional

A segunda versão do novo institucionalismo, conhecida como institucionalismo econômico e da escolha racional, possui forte tradição instrumental. Essa corrente é dominada por um enfoque calculista, segundo o qual os indivíduos agem de forma utilitária, visando maximizar a satisfação de suas preferências (HALL e TAYLOR, 2003). Esse enfoque é

---

[6] O termo inglês *payoff* assume aqui significado de resultado, é o que acontece ao final de um jogo político.

particular da vertente da escolha racional e ressalta o caráter instrumental e estratégico do comportamento. "*Nessa perspectiva, as instituições têm sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros*" (THÉRET, 2003).

Sob uma percepção inicial, esse pressuposto calculista pode parecer contraditório à perspectiva neo institucional, pois sugere que os indivíduos se comportam racionalmente e independam dos arranjos institucionais para tomar suas decisões. A esse respeito, a teoria da escolha racional propõe que o desenho institucional influencia e constrange o comportamento racional dos atores, descrevendo ações disponíveis dentro das regras do jogo naquele contexto.

A política recebe grande atenção dos estudiosos do institucionalismo da escolha racional. Hall e Taylor (2003) explicam que essa teoria enxerga a vida política como uma série dilemas de ação coletiva. Essas são situações que constituem dilemas na medida em que os atores tomam suas decisões buscando maximizar a satisfação de seus interesses, mesmo que o resultado seja um estado sub-ótimo[7] para a coletividade. Esses dilemas seriam causados pela presença de arranjos institucionais que impedissem os atores de agirem voltados para atingir o melhor resultado para a coletividade.

Os adeptos dessa vertente teórica também utilizam o institucionalismo da escolha racional na análise das situações políticas. Segundo eles, o comportamento dos atores nesses ambientes é fortemente estratégico por dois motivos: o comportamento dos demais é determinado pelo cálculo racional, que se sobrepõe às forças históricas impessoais, e que esse cálculo sofre grande influência das expectativas que os atores possuem sobre o provável comportamento dos demais (HALL e TAYLOR, 2003). As instituições atuam nesse contexto reduzindo "*a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores 'ganhos de troca', o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas*" (HALL e TAYLOR, 2003).

A interação entre os atores seria, então, estruturada pelas instituições. Os "ganhos de troca" citados por Hall e Taylor (2003) incentivam a cooperação entre os atores, visto que maximizam os resultados para todos ao reduzirem os custos de transação. Para DiMaggio e Powell (1991), boa parte dos teóricos do novo institucionalismo da escolha racional acreditam

[7] O estado sub ótimo é caracterizado pela existência de um outro estado no qual um dos atores poderia satisfazer mais de seus interesses sem que os demais fossem prejudicados (HALL e TAYLOR, 2003).

que são os atores que constroem as instituições, sempre guiados pela lógica de maximizar os *payoffs*. As instituições, portanto, ganhariam legitimidade junto aos atores que a aceitam na medida em proporcionassem eficácia para que eles atinjam sua finalidade material.

Dessa forma, o comportamento dos atores obedece uma lógica calculista, baseada em estratégia, adotada com o intuito de satisfazer seus interesses previamente estabelecidos e atingir os objetivos definidos. As instituições informam aos atores quais são as regras do jogo, os mecanismos de recompensa e penalização envolvidos e, com base nisso, quais linhas de ação serão adotadas pelos demais. Scott (2001) argumenta que, nessa corrente teórica, as instituições seriam conjuntos de motivações positivas e negativas, a partir das quais os indivíduos realizam seu cálculo e desenvolvem sua estratégia para maximizar resultados.

2.3 O institucionalismo sociológico

De maneira distinta das demais correntes teóricas neo institucionalistas, o institucionalismo sociológico desenvolveu-se dentro da Sociologia, tendo posteriormente despertado o interesse da ciência política.

Segundo Hall e Taylor (2003), a corrente surgiu no quadro da teoria das organizações como contraponto à visão excessivamente ligada à racionalidade abstrata de vários sociólogos, influenciados pelo arcabouço teórico desenvolvido por Max Weber. Esses sociólogos defendiam que as inúmeras organizações do mundo moderno se esforçavam para elaborar estruturas burocráticas cada vez mais eficazes, buscando cumprir as tarefas da organização com racionalidade. A corrente institucionalista sociológica enriquece essa visão ao defender que muito dos procedimentos institucionais não eram desenvolvidos pelas organizações somente por serem os mais eficazes, guiados por uma racionalidade transcendente (HALL e TAYLOR, 2003). O institucionalismo sociológico propõe uma visão com viés culturalista, considerando essas formas e procedimentos burocráticos como práticas culturais. De acordo com Hall e Taylor (2003), "*essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral*" (HALL e TAYLOR, 2003).

A vertente sociológica adota um enfoque cultural para explicar a influência das instituições sobre o comportamento dos atores, segundo o qual a visão de mundo dos atores e a dimensão rotineira de seus comportamentos influenciam seu modo de interpretar situações. "*Nesse caso, as instituições corresponderiam aos 'planos morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação'*" (THÉRET, 2003).

Partindo desse viés culturalista do institucionalismo sociológico, a definição dessa vertente sobre o que seriam instituições sofre alteração. Para Scott (2001), nessa vertente as instituições seriam estruturas sociais que servem como orientação e linhas de comportamento que ao mesmo tempo controlam e constrangem os atores, sejam eles indivíduos ou organizações.

A partir dessas premissas, podemos identificar uma clara distinção entre a vertente institucionalista sociológica das duas outras já apresentadas. DiMaggio e Powell (1991) argumentam que a perspectiva sociológica amplia as acepções das vertentes histórica e da escolha racional ao incluir os elementos culturais entre os filtros aplicados às ações dos atores individualmente. Esses elementos culturais envolvem procedimentos formais e informais, símbolos e modelos cognitivos, e contribuem para inserir as organizações em uma rede de valores, normas e padrões de comportamento que constrangem e guiam o comportamento dos indivíduos.

A comparação com o institucionalismo da escolha racional permite visualizar com mais clareza a ampliação proporcionada pela vertente sociológica. Na escola da escolha racional, as escolhas dos atores recebe um enfoque racional, desconsiderando como foram construídas as preferências desses atores e quais os mecanismos de *feedback* entre interesses e instituições. Já a escola sociológica, de acordo com DiMaggio e Powell (1991), privilegia modelos que considerem o contexto em que os atores estão inseridos, argumentando que esses atores têm seus comportamentos moldados pelos padrões e regras tomados como verdadeiros[8] em um determinado ambiente. Os autores explicam que esses padrões e regras se tornam válidos e considerados úteis pelos atores devido aos vários processos vivenciados ao longo da vida, tais como socialização, educação, aprendizado no trabalho ou conformidade com as convenções sociais de um contexto (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

---

[8] A expressão "tomados como verdadeiros" será adotada como tradução mais assertiva da expressão original em inglês *taken for granted*, consoante literatura consultada (LAIA, 2009).

Ainda a respeito das particularidades do institucionalismo sociológico, segundo Hall e Taylor (2003) destacam-se três aspectos em que essa vertente diverge das duas outras do neo institucionalismo. O primeiro, já abordado, diz respeito à ampliação da abordagem sociológica, definindo instituições não só como as regres, procedimentos e normas formais, "*mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem 'padrões de significação' que guiam a ação humana*" (HALL e TAYLOR, 2003).

O segundo ponto diz respeito ao seu enfoque culturalista, que resulta em uma visão distinta sobre as relações entre instituições e ação individual. Hall e Taylor (2003) falam em uma "dimensão cognitiva" do impacto das instituições sobre os indivíduos, de tal forma que a influência das instituições sobre o comportamento vai além da simples especificação do que fazer, chegando a moldar "o que se pode imaginar fazer num contexto dado" (HALL e TAYLOR, 2003). Os autores concluem o raciocínio dizendo que:

> Em numerosos casos, espera-se das instituições que ofereçam as condições mesmas da atribuição de significados na vida social. Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social (HALL e TAYLOR, 2003).

Essa argumentação não contradiz a perspectiva da vertente da escolha racional, ou seja, não quer dizer que os indivíduos não sejam racionais ou orientados para seus objetivos. O ponto principal da escola sociológica é que a expressão de identidade dos indivíduos ou das organizações é feita "*conforme modos socialmente apropriados*" (HALL e TAYLOR, 2003).

A terceira distinção essencial do institucionalismo sociológico reside na explicação para o surgimento e modificação das instituições. Conforme abordado na subseção anterior, na concepção da escolha racional as instituições surgem e se desenvolvem através de uma visão racional dos atores, que as estabelecem para mediar as interações de forma que seus *payoffs* sejam maximizados. Para os teóricos do institucionalismo sociológico a adoção de instituições está pouco ligada ao aumento de eficiência ou eficácia e guarda relação muito mais forte com os valores reconhecidos em um dado contexto.

Tendo sidas apresentadas as três versões do novo institucionalismo, na próxima subseção será construído o marco analítico a partir do qual será feita a avaliação da política de governo eletrônico do governo de Minas Gerais. É importante ressaltar que, embora as vertentes teóricas tratadas apresentem variações e acepções distintas, todas podem contribuir para o estudo e compreensão do mundo político, comportamento dos atores e funcionamento das organizações em seus ambientes. A esse respeito, Laia argumenta que "*talvez o aspecto mais importante é que todas as abordagens avaliam a importância das instituições e dos arranjos institucionais seja no domínio da ciência política, economia ou na teoria das organizações*" (LAIA, 2009).

O quadro 1 apresenta um resumo dos conceitos apresentados até então nesta seção, abrangendo as três versões do novo institucionalismo e os respectivos autores utilizados na conceituação.

Versão do Novo Institucionalismo	Principais Conceitos	Autores
Histórico	a) Ecletismo de enfoques calculista e cultural. b) Instituições como planos morais e cognitivos adotados como referência para balizar ações dos atores. c) Valorização da dependência da trajetória; atores são constrangidos pelas decisões passadas e suas implicações no presente. d) Explica conflitos políticos por recursos escassos, resultando em distribuição desigual de poder.	Hall e Taylor (2003); Théret (2003); Scott (2001)
Escolha Racional	a) Enfoque predominantemente racional, estratégico e calculista, voltado para maximização de *payoffs*. b) Instituições fornecem informações sobre regras do jogo, reduzindo incertezas e permitindo aos atores prever linhas de ação dos demais. c) Atores estabelecem instituições para intermediar transações e propiciar ganhos de troca. d) Explica como indivíduos agindo voltados para interesses pessoais podem levar a estados sub ótimos para a coletividade.	Hall e Taylor (2003); DiMaggio e Powell (1991); Scott (2001)
Sociológico	a) Enfoque fortemente culturalista. b) Instituições como sistemas de símbolos e modelos morais; padrões e estruturas sociais considerados úteis pelos atores e que não só orientarão seu comportamento como também moldarão suas próprias preferências e visões de si mesmos. c) Organizações elaboram e adotam procedimentos institucionais que tenham reconhecimento e valor social, objetivando obter mais legitimidade. d) Postula que estruturas burocráticas mais racionais e eficazes são por vezes preteridas por outras menos racionais e eficazes, em virtude de aspectos culturais.	Hall e Taylor (2003); DiMaggio e Powell (1991); Scott (2001)

Quadro 1: resumo conceitual das três versões do novo institucionalismo
Fonte: elaborado pelo autor

2.4 O novo institucionalismo na análise organizacional

Nesta subseção será construído o quadro de referência para elaboração dos instrumentos de coleta e análise de dados. Para isso, abandona-se o foco nos aspectos histórico conceituais da teoria neo institucional utilizada para apresentar as três versões nas três últimas subseções e adota-se um foco na utilização da teoria para realizar a análise organizacional.

Scott e Meyer (1983) se debruçaram sobre o estudo das organizações e postularam a existência dos ambientes técnico e institucional dentro delas. Os autores definem o ambiente técnico como aquele através do qual "*um produto ou serviço é trocado em um mercado de tal forma que as organizações são recompensadas pelo controle efetivo e eficiente do processo de trabalho*" enquanto, por contraste, o ambiente institucional é caracterizado "*pela elaboração de regras e requerimentos aos quais organizações individuais devem se conformar se desejam receber apoio e legitimidade do ambiente*" (SCOTT e MEYER, 1983:140). Rua (1997) assevera que, na construção de políticas públicas, devem ser considerados os ambientes econômico, social e especialmente institucional. Desse modo, a elaboração de políticas de governo eletrônico deveria ser pautada pelo esforço de desenvolver um desenho institucional que considere aspectos técnicos, sociais e culturais dentro do contexto do Estado.

Scott e Meyer (1983) ressalvam que os ambientes técnico e institucional, embora percebidos a partir de enfoques distintos, não são mutuamente excludentes. As organizações são moldadas por ambos os ambientes, apesar de algumas poderem ser mais influenciadas e apresentar características mais fortes de um deles.

O ambiente técnico, em uma visão restrita, está ligado aos concorrentes, mercados consumidores e natureza e fontes de recursos de uma organização (SCOTT e MEYER, 1983). Já o ambiente institucional considera que as organizações são moldadas por estruturas políticas e legais. Machado-da-Silva e Fonseca (1999:31), ainda sobre o ambiente institucional, argumentam que:

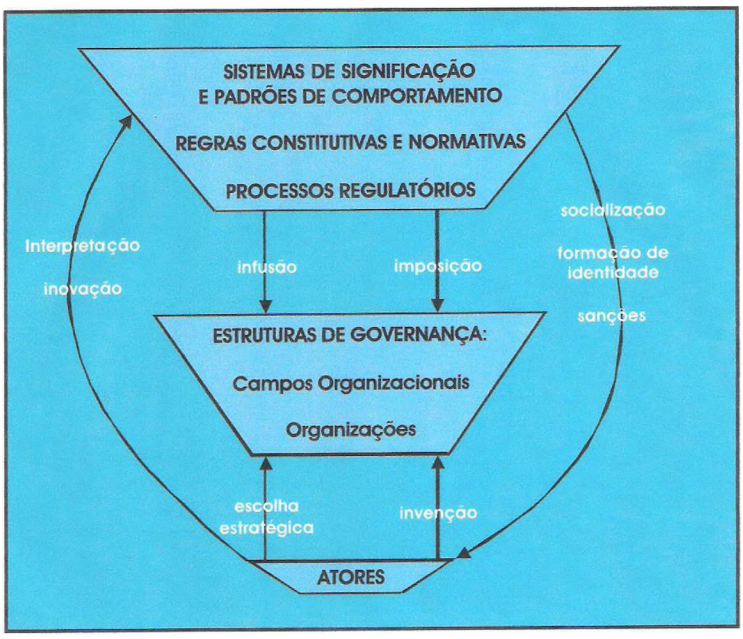
> [...] as organizações estão insertas em ambiente constituído por regras, crenças e valores, criados e consolidados por meio da interação social. Nesse sentido, sua sobrevivência depende da capacidade de atendimento das orientações coletivamente compartilhadas [...] (MACHADO-DA-SILVA E FONSECA, 1999:31)

Visando atender a essas orientações e sobreviver, as organizações necessitam obter suporte e legitimidade (SCOTT e MEYER, 1983). Legitimidade, por sua vez, é entendida como "*uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de um sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas*" (SUCHMAN, 1995, p.4).

Conforme mencionado anteriormente nessa seção, na definição de Scott (2001) para instituições elas são arranjos sociais multifacetados que incorporam sistemas de símbolos. Uma definição mais complexa do mesmo autor estabelece um "modelo em camadas", sendo elas compostas por (1) padrões relacionados de comportamento e sistemas de significação, que contêm (2) elementos simbólicos, incluindo componentes representativos, constitutivos e normativos, que induzem (3) constrição através de processos regulatórios (SCOTT, 1994).

Esse modelo em camadas propõe visualizar as instituições como três pilares, relacionados com as camadas citadas: (1) cultural/cognitivo, (2) normativo e (3) regulatório. O autor argumenta que esses pilares operam em consonância, mas através de mecanismos distintos conforme suas constituições (SCOTT, 2001). A figura 1 ilustra o modelo em camadas.

Figura 1 – Modelo em camadas de instituições



Fonte: Scott (1994:57).

É fácil constatar que esse modelo analítico de Scott (2001) tem como referência as três versões do novo institucionalismo apresentadas nesta seção. Os dois últimos pilares estão relacionados à versão do neo institucionalismo da escolha racional, refletindo sua tradição instrumental e econômica de maximizar resultados, enquanto o pilar cultural/cognitivo segue uma linha sociológica. A versão histórica encontra representação nos três pilares.

Dessa forma, consoante os preceitos do neo institucionalismo da escolha racional, os pilares regulatório e normativo representam as regras do jogo. Dentro do contexto institucional, os pilares regulatório e normativo reduzem as incertezas do ambiente. Isso acontece mediante mecanismos de *enforcement*[9] e informação que possibilitam uma previsão das linhas de ação que os demais atores irão adotar, direcionando a tomada de decisão para o caminho mais racional e que resulte no *payoff* máximo nas condições vigentes (SCOTT, 2001; HALL e TAYLOR, 2003).

Não obstante essa proximidade conceitual, os pilares regulatório e normativo guardam algumas diferenças. O pilar regulatório é reconhecido através de elementos mais

[9] Mecanismos de *enforcement* podem ser entendidos como capacidade de fazer com que as regras e normas institucionais sejam cumpridas, não estando necessária ou unicamente relacionados com esforços governamentais ou ordenamento jurídico, fazendo parte do ambiente institucional como um todo (ZILBERSZTAJN e SZTAJN, 2005:120).

explícitos como regras, leis e normas, que são os símbolos da existência de uma instituição. DiMaggio e Powell (1991) enxergam como mecanismo de controle do pilar regulatório a coerção através de estruturas legítimas de cobrança. Essa legitimidade é estabelecida legalmente.

O pilar normativo compreende valores, normas e atributos. Segundo Scott (2001), esses elementos se manifestam como obrigações sociais dos indivíduos; constituem padrões, papéis, rotinas e procedimentos que constrangem o comportamento social dos atores. No sistema normativo, as instituições ganham legitimidade quando vistas como moralmente apropriadas. Assim sendo, o pilar normativo tem caráter complementar ao regulatório, pois as regras e leis necessitam de estruturas normativas socialmente legitimadas para exercerem corretamente sua função (SCOTT, 2001). Essa argumentação é respaldada pela consideração de Jepperson (1991), que defende que nem todo regulamento é uma instituição; para o serem, eles necessitam exprimir um padrão social, um processo repetitivo sustentado por mecanismos de recompensas e sanções que convençam os atores que os custos para não obedecê-lo são demasiado altos.

O pilar cognitivo/cultural está relacionado a modelos cognitivos e mentais de interpretação e construção da realidade social. Esse pilar enxerga as instituições basicamente como a cultura da organização, e através dela os atores sedimentam um conjunto de significados e compreendem as diversas situações e ambientes.

Segundo Scott (2001), a utilização do neo institucionalismo na análise organizacional divide-se em duas correntes. A primeira tende a considerar as condições contextuais como dadas e estabelece foco sobre as regras do jogo, adotando uma perspectiva mais voltada para investigar os arranjos institucionais e procedimentos organizacionais e suas influencias sobre o comportamento dos atores, tendendo para priorizar os elementos regulatórios e normativos.

A segunda corrente enfatiza os elementos cultural/cognitivos, investigando as modificações sofridas pelos atores entranhados em regras culturais com o decorrer do tempo. Essa corrente sofre grande influencia da versão sociológica e é mais aplicada a comparar organizações diferentes ou ao longo de longos períodos. Assim sendo, esse trabalho adotará a

perspectiva da primeira corrente, posicionando o foco de investigação sobre os pilares normativo e regulatório. Dessa forma, a política de TIC será investigada através de elementos normativos e regulatórios que simbolizam instituições, que em conjunto formam o ambiente institucional citado por Scott e Meyer (1983) e abordado nessa seção. Esse ambiente institucional, conjugado ao ambiente técnico, constitui o arranjo institucional que afeta os resultados do e-gov de acordo com a legitimidade percebida e seus mecanismos de *enforcement*.

3 O GOVERNO ELETRÔNICO

O governo eletrônico adquiriu maior importância a partir da década de 90, conforme os conceitos da Nova Gestão Pública passaram a exercer maior influência sobre a administração pública e, particularmente no Brasil, houve a Reforma do Aparelho do Estado[10]. O advento da internet e o desenvolvimento da globalização, também nesse período, contribuíram ainda mais para a sua consolidação na administração pública. A disseminação do uso de computadores e os avanços nas TICs cooperaram para grandes inovações na maneira como o Estado e a sociedade se relacionam, permitindo uma atuação mais eficiente, democrática e transparente por parte da administração pública, conforme Mello (2009).

Ferguson (2002) indica como principais motivadores do advento e consolidação do governo eletrônico o crescimento da expectativa dos cidadãos, a globalização e progresso tecnológico e a Reforma do Estado. Medeiros e Guimarães (2006) têm visão semelhante, elencando como aspectos que contribuíram para o desenvolvimento do e-gov, em ordem de relevância para os governos:

> (1) a necessidade de as administrações aumentarem sua arrecadação e melhorar seus processos internos, e (2) as pressões da sociedade para que o governo otimize seus gastos e atue, cada vez mais, com transparência, qualidade e de modo universal na oferta de serviços aos cidadãos e organizações em geral (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2006).

Essa seção tratará, portanto, do governo eletrônico, abordando na próxima subseção conceitos utilizados na literatura e na seguinte traçará um breve histórico do e-gov no Brasil. No tocante ao seu desenvolvimento em Minas Gerais, o aprofundamento é tratado na seção 4.

3.1 Conceito

O conceito de governo eletrônico encontra variações na literatura acadêmica. Apesar de o termo aceitar "conceituações diversas", segundo Medeiros e Guimarães (2006),

---

[10] Esse trabalho não abordará a Reforma do Estado e os conceitos da Nova Gestão Pública, por questão de fuga do escopo. Para maiores detalhes, consultar o trabalho de Bresser-Pereira, 1998, *Reforma do Estado e administração pública gerencial.*

todas estão relacionadas com a utilização das TICs pelos governos para oferecer informações e serviços. A definição de algumas das grandes organizações internacionais exemplifica essa afirmação, conforme verificado pela conceituação de governo eletrônico das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.1) como "*utilização da Internet e da Web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos*" e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2001) como "*foco no uso das novas TICs pelos governos aplicando a toda extensão de funções governamentais*".

Alguns autores preferem fazer a conceituação de maneira mais ampla. Piaggesi e outros (2011), por exemplo, salientam que o governo eletrônico engloba administração e serviços eletrônicos. Ferguson (2002) entende que além da prestação de serviços por meios eletrônicos, o e-governo envolve também a governança eletrônica e a democracia eletrônica. Garcia (2006), por sua vez, define governo eletrônico como capacidade de tornar tanto serviços disponíveis ao cidadão como os processos do governo mais dinâmicos, através de emprego da TIC, visando como resultados finais transparência, integração, governabilidade e democracia. Ruediger (2002) vai ainda mais além, defendendo que, quando implementado em sua potencialidade máxima, o e-governo:

> é considerado uma possível chave para a promoção de acessibilidade às informações fundamentais, para a articulação de apoios, a capacitação de uma miríade de grupos de pressão, o incremento da capacidade cívica e de capital social, além da promoção do desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil. (RUEDIGER, 2002)

Dentro dessas conceituações mais amplas vemos surgir os termos democracia eletrônica, governança e também seu derivado, governança eletrônica. A democracia eletrônica, segundo Okot-Uma (2000), compreende os processos e estruturas que permitem a comunicação entre governo e cidadãos. O autor ressalta que, para permitir que todos os cidadãos e comunidades possam de fato exercer a democracia através desses canais, é essencial disponibilizar o acesso a eles, tanto do ponto de vista econômico quanto intelecto-cultural (ter uma população "tecnologicamente letrada"). Esse ponto de vista é dividido por Cunha (2010), para quem o maior desafio dos governos, em relação às TICs, é ampliar a prática democrática. Nas palavras da autora:

> A participação do cidadão, por exemplo, na elaboração de políticas públicas, não é uma concessão de um governo temporário: ela tem que ser vista como direito. Para participar, o cidadão deve ter alternativas de fazê-lo em diferentes canais, reduzindo restrições de mobilidade, de acesso, de exposição. Aí reside o grande papel a ser desempenhado pelos meios eletrônicos. Múltiplos canais, integrados entre si, devem compor o processo de participação em políticas públicas – com mecanismos tradicionais e com o uso de tecnologia. (CUNHA, 2010).

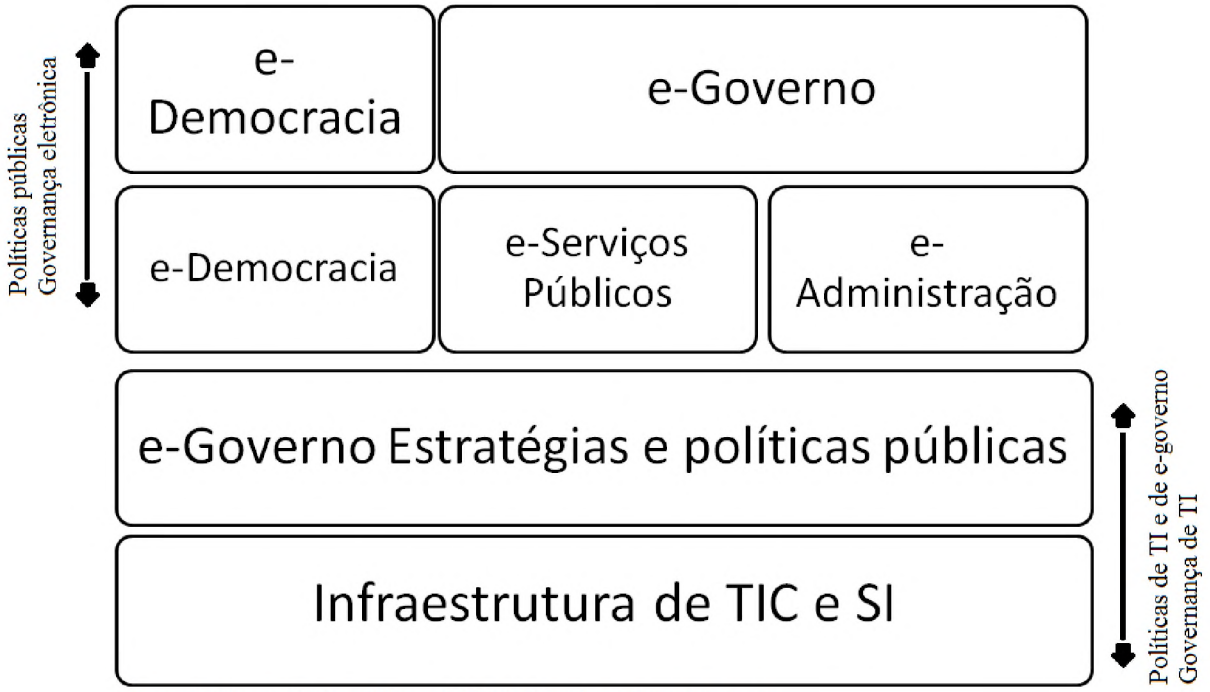
Já a governança apresenta variações em sua definição, apesar de atrair atenção considerável de estudiosos dentro das ciências gerenciais. De forma geral, e do ponto de vista governamental, a governança é definida como o processo através do qual organizações e cidadãos "guiam" a si mesmos, abordando a interação entre o setor público e a forma com a qual a sociedade se organiza para tomar decisões coletivas, provendo mecanismos transparentes para enxergar essas decisões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002). Complementando essa visão, Melo (1996) cita que o formato institucional dos programas decisórios, a definição do mix público/privado nas políticas e as questões da participação, da descentralização, dos mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global de programas seriam exemplos de atividades que relacionam políticas públicas à governança.

A governança eletrônica ainda provoca confusão na definição de seu termo dentro da literatura, sendo por vezes utilizada como sinônimo e por vezes como subconjunto do governo eletrônico, segundo Barbosa, Faria e Pinto (2007:520). Os autores então se valem da conceituação da Unesco, segundo a qual os avanços nas TICs e na Internet proporcionaram oportunidades para implementar e aprimorar a governança, transformando as relações entre o governo e os cidadãos (BARBOSA, FARIA e PINTO, 2007:520).

Segundo Barbosa, Faria e Pinto (2007), a governança eletrônica é estruturada em três dimensões no âmbito do setor público: e-administração publica, e-serviços públicos e e-democracia. Os limites entre essas dimensões são tênues e difíceis de se estabelecer, visto que alguns serviços, aplicações e até conceitos podem ser inerentes a mais de uma dimensão. Não obstante essa ressalva, e-adminstração guarda relação com a melhoria dos processos governamentais mediante uso de TICs; e-serviços públicos com a melhoria da prestação e entrega de serviços através de TICs e canais digitais; e-democracia com o emprego de TICs

para proporcionar maior participação do cidadão na tomada de decisão (BARBOSA, FARIA e PINTO, 2007). A figura 2 ilustra a concepção dos autores sobre as dimensões do e-governo.

Figura 2 – Dimensões do e-governo



Fonte: Barbosa, Faria e Pinto (2007:522), adaptado pelo autor

Constata-se nas definições de governança e governança eletrônica que há uma relação próxima não somente com a democracia eletrônica, mas também com *accountability*[11], e de fato esse é o entendimento predominante na literatura. A esse respeito, Ruediger (2002) argumenta que a governança eletrônica é uma "*dimensão política mais avançada*" do governo eletrônico, consistindo em "*uma ferramenta de capacitação política da sociedade e vetor de aumento de eficiência para o governo",* tornando-o "*mais do que um provedor de serviços on line*" (RUEDIGER, 2002). O autor conclui dizendo que:

> Justamente essa dimensão faz com que a noção de governança eletrônica, refira-se ao estado, em sua concepção republicana, e em teoria, não se limite apenas a uma experiência de gestão por serviços ad hoc, reificada pelo mercado, mas antes, possa servir de arena cívica, em contraponto a privatização da esfera pública (RUEDIGER, 2002).

[11] *Accountability* é um elemento central da governança que denota responsividade do governo, tendo como finalidade "*aumentar a capacidade de resposta dos órgãos e entidades e impor a obrigação dos gestores públicos informarem e justificarem seus atos*" (BARBOSA, FARIA e PINTO, 2007:526).

e ainda:

> Como ferramenta de uma reforma profunda do estado, e principalmente de uma gestão pública dentro do quadro democrático, a politização do governo eletrônico, transformando-o em governança, seria um passo fundamental para uma gestão moderna e eficiente, porém, sobretudo efetivamente promotora de preferenciais democráticos na sociedade. Sublinhamos assim esses aspectos por entendermos aqui que a gestão pública não pode ser considerada apenas por critérios da esfera privada, sob pena de comprometer a própria capacidade transformadora e democratizante das reformas de estado (RUEDIGER, 2002).

Apesar da aparente novidade que a governança eletrônica sugere apresentar, seu conceito, segundo Okot-Uma (2000), já encontrava relações com a administração pública. Citando Beuren e outros (2013), "e*le aparece ao lado de conceitos e termos como democracia, sociedade civil, participação popular, direitos humanos e sociais, e que na última década tem sido intimamente associado à reforma do setor público*".

Barbosa, Faria e Pinto (2007) defendem o foco do governo no cidadão no processo de formulação de políticas públicas, alinhando as ações e iniciativas ligadas aos projetos de e-governo e TIC ao planejamento estratégico. Dessa forma, as políticas de TIC e de e-gov podem ser encaradas como instrumentos por meio dos quais os gestores públicos planejam, estruturam e gerenciam seus ativos tecnológicos e seus e-serviços para promover *accountability*, governança, integração transversal e transparência e participação democrática.

Governança eletrônica é atualmente, portanto, um elemento inerente à gestão pública, devido principalmente à exigência da sociedade civil da transparência e prestação de contas dos atos políticos, civis e econômicos do poder público (Beuren *et al.*, 2013). Citando Laia (2009:5), "*o governo eletrônico utilizado em seu pleno potencial possibilita à administração pública trabalhar de forma eficiente, prestar serviços de qualidade ao cidadão e utilizar a tecnologia da informação como mecanismo de transparência e participação social*".

3.2 Governo eletrônico no Brasil

O marco inicial da política de e-governo no Brasil foi a criação do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI) no ano 2000, que constituía em um grupo interministerial incumbido de "*examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação*" (BRASIL, 2000b). Esse grupo elaborou uma proposta de política de governo eletrônico, baseado em um relatório diagnóstico da situação de infraestrutura e serviços do governo federal.

Em seguida, criou-se um comitê interministerial que conduziria a política de e-gov, denominado Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) e formado por dirigentes executivos de todos os ministérios. O CEGE atuaria definindo estratégias e diretrizes consoantes à visão do governo federal brasileiro e estabelecendo padrões através de resoluções de natureza normativa (FERNANDES, 2007).

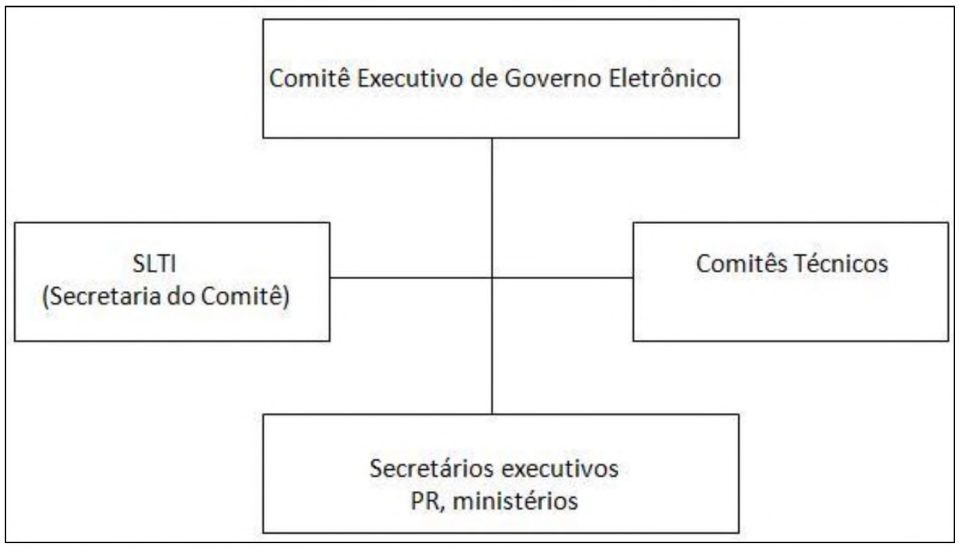
A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), exerce as funções de apoio e suporte técnicos ao CEGE. Essas funções permitiram à SLTI assumir um papel na formulação e implementação de uma política que enxerga as TICs de forma inserida no contexto organizacional e envolvida na introdução de inovações (FERNANDES, 2007).

Em 2003, foram criados os Comitês Técnicos do CEGE, incumbidos de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações em determinadas áreas de competência relacionadas ao governo eletrônico. Esses Comitês são constituídos por dirigentes e técnicos dos ministérios, agencias e autarquias e recebem apoio técnico e supervisão da SLTI em seus trabalhos e projetos, sempre relacionados ao governo eletrônico (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004). Os seguintes comitês foram formados: implementação do *software* livre; inclusão digital; integração de sistemas; sistemas legados e licenças de *software*; gestão de sítios e serviços *online*; infraestrutura de rede; governo para governo - G2G; gestão de conhecimentos e informação estratégica.

Em 2004 é criado o Departamento de Governo Eletrônico, ao qual compete, principalmente, fazer a coordenação e articulação da implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico e das atividades relacionadas a serviços eletrônicos.

Tendo em vista o exposto, a estrutura organizacional do governo eletrônico no Brasil adquiriu a seguinte configuração:

Figura 3- Estrutura organizacional relacionada com o Governo Eletrônico



Fonte: FERNANDES, 2006, p.498

Atualmente, a política de governo eletrônico do Brasil tem três frentes de atuação fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria de sua gestão interna e na integração com parceiros e fornecedores. A implantação e operação do governo eletrônico também obedece a sete diretrizes gerais, servindo como orientação para todas as ações e estratégias de intervenção no âmbito do governo federal. As diretrizes são as seguintes:

a) a prioridade do governo eletrônico é a promoção da cidadania;
b) a inclusão digital é indissociável do governo eletrônico;
c) o software livre é um recurso estratégico para a implementação do governo eletrônico;
d) a gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas de governo eletrônico;
e) o governo eletrônico deve racionalizar o uso de recursos;
f) governo eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas;
g) integração das ações de governo eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes.

Paralelamente às iniciativas do governo federal apresentadas nessa seção de desenvolvimento e implementação do governo eletrônico, alguns estados e municípios brasileiros também buscaram incluir essa atividade em suas agendas. Segundo Cunha (2010), o projeto de governo eletrônico do governo federal, apesar de não ter sido um antecedente aos seus pares nos governos estaduais e municipais por surgirem na mesma época, "*produziu movimentos nas estruturas técnicas e, mais importante, nas estruturas políticas dos estados e municípios*". Ainda segundo Cunha (2010), resultados desses movimentos constituíram exemplos para orientar e motivar mudanças nas demais esferas.

Considerando que esse trabalho possui como objeto de estudo as práticas de governo eletrônico e, mais especificamente, a política de TIC do governo do estado de Minas Gerais, as questões relativas ao seu histórico de surgimento e desenvolvimento receberão maior atenção, com a seção subsequente dedicada exclusivamente a elas.

Voltando à experiência brasileira, é interessante situá-la dentro do contexto internacional. As Nações Unidas realizam periodicamente uma pesquisa abrangente acerca dos níveis de desenvolvimento de e-gov entre seus membros. A pesquisa mais recente foi publicada em 2014 e aplicou uma visão holística do governo eletrônico para aferição do seu desenvolvimento, definindo três componentes relacionados a ele como chaves: serviços *online*, infraestrutura de telecomunicações e capital humano. Para cada nação, são aferidos parâmetros ligados a cada componente, e a partir desses parâmetros é calculado um índice de desenvolvimento do componente. A combinação desses três índices fornece o Índice de Desenvolvimento de E-gov, que determina a classificação final dos membros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Medeiros e Guimarães (2004) já alertavam, quando realizaram análise sobre a 41ª posição ocupada na classificação de 2003, que o resultado da implementação do governo eletrônico no Brasil não condizia com o otimismo demonstrado na mídia e na literatura. Os autores sugerem como explicação para esse otimismo a existência de algumas isoladas iniciativas inovadoras que foram bem sucedidas, como a entrega da declaração de renda pela internet, resultados do Comprasnet e as urnas eletrônicas, experiências também destacadas por Cunha (2010). Medeiros e Guimarães (2004) revelaram ainda uma expectativa de que o país subisse posições em avaliações futuras, baseando-se na "*presença de rubricas específicas*

relacionadas a governo eletrônico – como inclusão digital e certificado digital – no orçamento federal a partir de 2004", o que sugeriria que a política estava, aos poucos, se institucionalizando.

Entretanto, na prática isso não foi concretizado. O Brasil ocupa a 57ª posição na classificação final de Índice de Desenvolvimento de E-gov, ficando atrás de nações como Cazaquistão e Arábia Saudita. Considerando somente os países da América Latina, a posição é a 6ª, ficando atrás de Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Costa Rica (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Diversas razões contribuíram para esse fraco desempenho. Segundo Fernandes (2007), o governo eletrônico teve sua implementação comprometida no Brasil por restrições orçamentárias, de forma que o contingenciamento de recursos impactou fortemente na realização de alguns dos projetos formalmente definidos como prioritários. Alguns projetos setoriais, com trajetórias específicas em suas áreas e sem integração ou observação do alinhamento estratégico, proporcionaram resultados mais expressivos e impactaram de fato junto aos cidadãos.

A perda de um patrocinador político também é apontada por Fernandes (2007) como fator contribuinte para o avanço aquém das expectativas. Segundo o autor, esse fato "*debilitou a capacidade de liderança do programa sobre o conjunto dos órgãos e entidades da administração federal*", ao mesmo tempo que as reuniões do CEGE foram se tornando menos frequentes e os comitês técnicos ganharam autonomia para coordenar seus projetos (FERNANDES, 2007:500).

Fernandes destaca ainda a indefinição de papéis e de um modelo institucional de atuação das empresas públicas de informática, das quais constitui um exemplo a PRODEMGE, ator diretamente envolvido com o e-gov em Minas Gerais. O autor advoga por mais clareza na definição das áreas e atividades adequadas à terceirização e do modelo e papel apropriado para essas empresas em suas esferas de atuação. Nos dizeres de Fernandes (2007:502), "*a definição do seu papel em alinhamento com uma estratégia de governo eletrônico é um dos itens mais importantes na institucionalização do governo eletrônico na administração federal brasileira*".

Considerando o exposto, conclui-se que o Brasil vem desenvolvendo políticas relacionadas ao governo eletrônico desde 2000. Em alguns segmentos o país obteve resultados significativos, tornando-se modelo, mas de modo geral ainda encontra-se bem afastado de seu potencial. Visando sintetizar o principal desafio inerente ao desenvolvimento do governo eletrônico na esfera pública e reforçar a proposta desse trabalho, encerra-se a seção com a seguinte citação das Nações Unidas (2014):

> De maneira geral, a fraqueza institucional no desenho de políticas, na organização de programas e na coordenação de atores põe em risco o desenvolvimento a longo prazo de práticas de e-governo. Os países com classificações mais elevadas já superaram o processo de proporcionar clareza sobre os arranjos institucionais para o e-governo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, p.25 tradução nossa).[12]

[12] In general, institutional weaknesses in the design of policies, the organization of programs and stakeholder coordination jeopardize the long term development of e-government practices. The countries with higher rankings have already overcome the process of providing clarity about the institutional setting for e-Government.

4 POLÍTICA DE TIC DE MINAS GERAIS

Objeto de estudo desse trabalho, a política de TIC de Minas Gerais foi instituída mediante o Decreto Estadual 44998/2008. A política foi elaborada com o intuito de servir como instrumento integrante do planejamento estratégico para as áreas de tecnologia da informação e comunicação, sendo componente do Projeto Estruturador Governo Eletrônico do governo do estado de Minas Gerais.

A elaboração da política de TIC constituiu, portanto, um marco da implementação do modelo de governo eletrônico em Minas Gerais. O governo eletrônico, por sua vez, era enxergado como um importante meio promotor da implementação dos princípios da reforma administrativa do Estado, então vigente sob forma do Choque de Gestão. Esse potencial é facilmente constatado ao identificarem-se os objetivos do governo eletrônico em Minas Gerais: promoção da cidadania digital - através da transparência das ações e gastos do Governo e da oferta de serviços eletrônicos, possibilitando o atendimento rápido e conclusivo aos diversos públicos do Estado - e a maximização da eficiência e eficácia da gestão pública do Estado, sendo essa obtida por meio da utilização da gestão de processos e TIC.

Assim sendo, esta seção tratará de apresentar a política de TIC de Minas Gerais. Na primeira subseção será feita uma contextualização do governo eletrônico de Minas Gerais e da elaboração e promulgação da versão desse instrumento no âmbito do governo do estado de Minas Gerais e, por fim, apresentação de seus principais aspectos. Dessa forma, espera-se atender a dois dos objetivos específicos estabelecidos para o presente trabalho: apresentar a política de TIC de Minas Gerais e o contexto de sua elaboração; esclarecer a importância de uma política de TIC no desenvolvimento do governo eletrônico.

4.1 A política de TIC de Minas Gerais

A gestão de recursos e governança de TIC no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo de Minas Gerais é de responsabilidade da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), estrutura ligada à SEPLAG. A elaboração da política de TIC de Minas Gerais, conforme mencionado na introdução dessa

seção, compunha uma das ações do Projeto Estruturador Governo Eletrônico do governo do estado de Minas Gerais.

Para realizar essa ação, a SCGE identificou a necessidade de realizar pesquisas qualitativas e quantitativas de levantamento de informações sobre o contexto do governo do estado em relação às áreas de TIC e governo eletrônico. Não dispondo de equipe técnica para realizar essa pesquisa, foi contratada consultoria externa para fazê-la. Após analisar as propostas recebidas, decidiu-se pela escolha da Fundação Instituto de Administração (FIA), instituição ligada à Universidade de São Paulo (USP).

A consultoria externa, a partir da pesquisa, realizou uma pesquisa diagnóstica dos processos e serviços de TIC dentro do governo estadual. Algumas das iniciativas identificadas incluíam, no âmbito do programa Choque de Gestão, a implementação de um Sistema de Administração de Pessoal, centralização da folha de pagamento do estado, implementação do Sistema de Administração de Pessoal e do portal de compras.

As iniciativas receberam destaque positivo no diagnóstico realizado pela consultoria, mas chamou-se a atenção a crescente necessidade de sistemas de informação e comunicação e de pessoal qualificado para dar suporte aos novos processos. Essa demanda trouxe também deveres para as áreas relacionadas à gestão de TIC no estado, de forma a atender com eficiências à nova realidade de crescente integração dentro da administração pública.

A pesquisa diagnóstica apontou ainda um processo de valorização da informação no governo estadual, mas que esse ainda não a tratava como prioridade, investindo recursos insuficientes no setor e deixando de avaliar a qualidade dos serviços prestados. Identificou-se ainda uma ausência de gestão integrada dos serviços, processos e da TIC, deixando papéis por definir no governo. As áreas e estruturas organizacionais ligadas à TIC nos órgãos e entidades atuavam isoladamente, sem coordenação ou orquestração de ações.

Traçou-se um perfil da gestão de TIC no governo, identificando as seguintes questões:

a) baixa integração entre as secretarias em relação aos processos suportados por TIC;
b) gestão de TIC em um estágio de amadurecimento, com subutilização da mesma nos procedimentos chave das secretarias;
c) incipiência do processo de planejamento na gestão de serviços, processos e TIC, com controle gerencial e envolvimento do corpo técnico frágeis;
d) uso pontual e acessório das TICs pelas secretarias, implicando em reduzida oferta de serviços eletrônicos para o cidadão, havendo carência de integração de processos e trabalhos intra e intersecretarias para seu desenvolvimento; e
e) a gestão de recursos humanos da área de TIC prescindia de planejamento e acompanhamento e estruturação de planos de cargos, salários e carreiras.

A partir do diagnóstico traçado, a FIA conduziu, juntamente com a SEPLAG e secretarias chave do governo do estado de Minas Gerais, um trabalho dividido em três etapas: preparação; avaliação e direcionamento; proposição de estratégia, políticas e modelos; consolidação e operacionalização. Cada uma das atividades teve como resultado um relatório, utilizado para guiar a etapa subsequente e incrementar seu relatório resultante.

Desse modo, o último relatório elaborado continha descrição das atividades preparatórias; resultados de pesquisas internas e análise de ambientes interno e externo; visão do governo estadual para serviços, processos e sistemas no médio e longo prazo; definição do modelo de governo eletrônico, políticas de TIC e governança; constituintes da etapa de consolidação e operacionalização. A partir do relatório final, procedeu-se a elaboração da política de TIC, promulgada ao final de 2008 mediante o Decreto Estadual 44998.

No documento é esclarecido que a política foi elaborada para atender à necessidade de estabelecer "*objetivos, princípios e diretrizes para alinhar as ações e a utilização dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito da Administração Pública Estadual à estratégia do Governo*" (MINAS GERAIS, 2008).

Assim sendo, o documento apresenta-se dividido em artigos, apresentando em sequência os objetivos, princípios norteadores, diretrizes gerais e diretrizes específicas mediante os quais se organiza e executa o governo eletrônico no governo estadual.

A elaboração da política de TIC teve como objetivos: estruturar o Plano Estratégico de TIC no governo de Minas Gerais; definir as políticas de TIC e governo eletrônico no estado; definir o modelo de governança de TIC no estado; propor ações de curto e médio prazo visando operacionalizar estratégias, políticas e modelos sugeridos considerando os papéis e responsabilidades e os recursos necessários a esta operacionalização.

O Plano Estratégico de TIC adquiriu formalidade a partir dos princípios norteadores, estabelecidos pelo documento e definidos como "*conjunto de declarações estratégicas sobre como a Tecnologia da Informação e Comunicação deve ser utilizada no* Estado". Esses princípios norteadores, dispostos no Art. 4° incluem:

> I - A TIC será parte integrante da estratégia do governo e dos serviços e processos da Administração Pública Estadual;
> II - A TIC será elemento transformador dos serviços e processos organizacionais visando à viabilização da Administração Pública para Resultados;
> III - A TIC viabilizará a inovação e a ampliação da oferta de serviços da Administração Pública Estadual, por meio do incremento da qualidade e da conclusividade dos serviços oferecidos aos seus cidadãos;
> IV - A TIC viabilizará a mudança do relacionamento da Administração Pública Estadual com os cidadãos de Minas Gerais, fortalecendo o conceito de cidadania e expandindo o acesso às informações;
> V - Os investimentos em TIC da Administração Pública Estadual fomentarão a integração dos serviços e processos, através da construção de sua arquitetura de processos e dados, da padronização de processos e tecnologias, garantindo a interoperabilidade de sistemas e a economia de escala;
> VI - A TIC será um elemento essencial para a formação de redes de cooperação, para a criação e manutenção de conhecimento voltado para a atuação direta junto aos públicos da Administração Pública Estadual;
> VII - A TIC suportará as ações de transparência, o controle social e a participação dos diversos públicos - cidadãos, empresas, servidores e outras esferas de governo - no âmbito da Administração Pública Estadual;
> VIII - A TIC viabilizará a integração do Estado em múltiplos contextos, tais como outras esferas de governo, órgãos de classe e entidades privadas, de forma a assegurar que a política pública, independente dos entes envolvidos, seja focada no cidadão; e
> IX - A TIC poderá ser um elemento de fomento da economia do Estado de Minas Gerais, através de programas e projetos que impulsionem o avanço tecnológico (MINAS GERAIS, 2008).

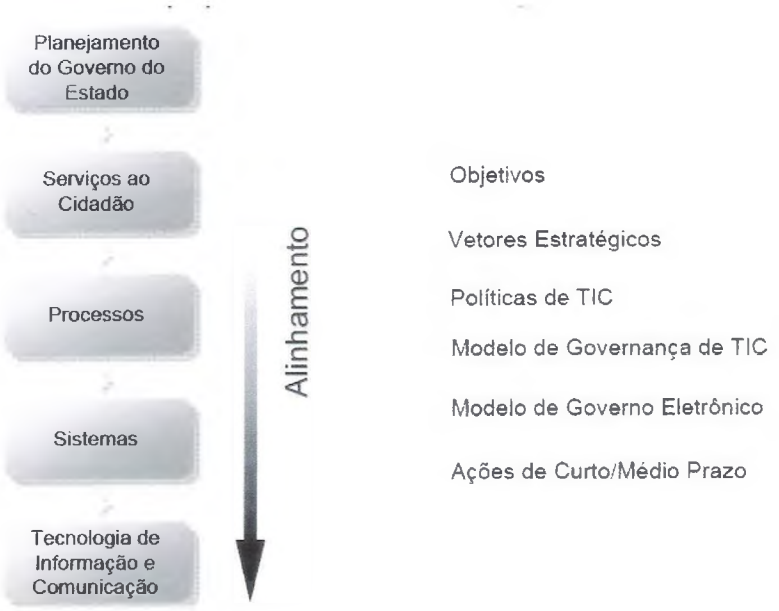
Percebe-se uma constatação da importância da TIC ao incluí-la na estratégia do governo e atribuindo a ela função essencial na integração dos serviços e processos do Estado, visando transformá-los e ampliá-los. Além disso houve um reconhecimento da necessidade de mudar o relacionamento do setor público com a sociedade ao buscar prestar e-serviços e

promover transparência, controle social e participação através da TIC, de forma a cumprir os principais preceitos do governo eletrônico.

A figura 4 ilustra o modelo proposto de política de TIC do governo de Minas Gerais. Destaca-se o planejamento alinhado para suportar os serviços ao cidadão mediante TIC, sistemas e processos, corroborando o disposto no Art 2° da política que define seus objetivos:

> I - promover a cidadania digital através da transparência das ações e gastos do Governo e da oferta de serviços eletrônicos, possibilitando o atendimento rápido e conclusivo aos diversos públicos do Estado;e
> II - promover a eficácia e a eficiência da Gestão Pública do Estado (MINAS GERAIS, 2008).

Figura 4 – Modelo proposto de Política de TIC



Fonte: SEPLAG

O modelo gestão de TIC é sustentado pelas diretrizes gerais trazidas pela política em seu Art. 5°. Essas diretrizes tem o intuito de orientar a utilização de recursos de TIC, alinhando os objetivos, serviços, processos, sistemas e plataformas de TIC.Estabeleceu-se como diretrizes gerais da política:

> I - o Planejamento e o Controle das ações de TIC;
> II - a execução das ações de TIC de forma descentralizada;
> III - a racionalização na utilização de recursos de TIC;

> IV - a integração e a interoperabilidade de seus serviços, processos e aplicações;
> V - a consistência e a confiabilidade dos seus dados e informações; e
> VI - a padronização técnica de seus serviços, processos, aplicações e dados;
> VII - a utilização de recursos de TIC para assegurar a transparência das ações governamentais; e
> VIII - o desenvolvimento de competências, habilidades e conhecimentos adequados à gestão da TIC (MINAS GERAIS, 2008).

Já as diretrizes específicas, definidas no Art. 6°, são divididas em 8 áreas, a saber: Prospecção, Padrões e Plataformas Tecnológicas, Infraestrutura de TIC, Aplicações e Arquitetura de TIC, Segurança da Informação, Orçamento de TIC, Compras e Contratos, Governança de TIC e Recursos Humanos de TIC.

Essas diretrizes foram definidas usando como referência o relatório elaborado pela consultoria externa a partir da pesquisa diagnóstica. Essa definição buscou atender ao Plano Estratégico definido pelo governo estadual à época, alinhando ao que foi levantado com relação às descrições e matrizes de relacionamento entre serviços, macro-processos chave, sistemas, bases de dados e plataforma de TIC intra e inter secretarias estaduais.

O modelo de governança de TIC adotado também é definido na política, buscando estruturar os relacionamentos e papéis entre os órgãos da administração pública e especificar os direitos decisórios e responsabilidades, visando estimular comportamentos desejáveis (WEILL e ROSS, 2006). Através da política de TIC foi criado o Sistema de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (SGTIC), cujos integrantes são o Comitê de TIC, a SEPLAG, a SEF, a PRODEMGE, os órgãos e entidades da administração pública estadual, as unidades que exercem atividades de TIC nos órgãos e entidades e as Superintendências de Planejamento Gestão e Finanças (SPGFs) desses órgãos e entidades. Suas finalidades foram atribuídas da seguinte forma:

> I - integrar os órgãos e entidades, programas e ações de TIC no âmbito da Administração Pública Estadual;
> II - contribuir para a implementação da política de TIC no âmbito da Administração Pública Estadual;
> III - alocar os direitos decisórios e as responsabilidades de contribuição para as políticas, planos, programas e ações de TIC no âmbito da Administração Pública Estadual; e
> IV - promover iniciativas de TIC para garantir o equilíbrio fiscal, a inovação, ganhos de produtividade e a geração de resultados efetivos e mensuráveis

> para os públicos do Governo do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2008).

A política de TIC também cria e define competências do Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação. O Comitê é integrado pelas Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Fazenda (SEF), além da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE). O Comitê exerce um importante papel na gestão e no planejamento estratégico no tocante às TICs no governo estadual, a ele competindo manifestar-se, para fins de proposição e revisão, na elaboração dos instrumentos legais do orçamento (Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do planejamento de longo prazo (Plano Plurianual de Ação Governamental). Outras competências que merecem destaque incluem a articulação da implantação de programas e projetos nas 8 áreas de diretrizes específicas e o estabelecimento de diretrizes e estratégias para o planejamento tanto da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico quanto para as ações de transparência e participação utilizando os recursos de TIC. Eventuais revisões da política de TIC também deverão ser feitas sob coordenação do Comitê (MINAS GERAIS, 2008).

Uma importante atividade do Comitê de TIC lhe foi atribuída posteriormente à promulgação da política pela Resolução SEPLAG 27 de 22 de abril de 2012. Essa atividade implica que todo processo de aquisição ou contratação de bens e serviços de TIC com valor previsto acima de R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) deverão ser, obrigatoriamente, submetidos à análise prévia do Comitê de TIC.

A política estabelece ainda que a gestão de TIC nos órgãos e entidades da administração pública estadual compete a eles e deve ser feita em conformidade com a política, e que a regulamentação do decreto seria realizada através de Resoluções da SEPLAG.

4.2 Estrutura organizacional do Governo Eletrônico em Minas Gerais

As estruturas organizacionais relacionadas ao governo eletrônico se desenvolveram a medida que atribuía-se mais importância ao mesmo. A SCGE, inicialmente uma diretoria, foi tornada superintendência em 2003. Essa estrutura tem atualmente como

missão "*promover a cidadania digital, eficiência e eficácia da Gestão Pública do Estado por meio da utilização da Gestão de Processos e Tecnologia da Informação e Comunicação*" e como visão "*ser um governo eletrônico colaborativo que integra sociedade e Governo*".

A finalidade da SCGE está estabelecida no Decreto Estadual 45794, de 02 de dezembro de 2011, consistindo em "*estabelecer políticas, diretrizes e normas para a gestão de processos, recursos e governança de TIC, bem como para a prestação de serviços públicos que utilizam os canais eletrônicos de atendimento no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional*" (MINAS GERAIS, 2011).

Dessa forma, a SCGE constitui a estrutura responsável pela normatização de atividades relacionadas ao governo eletrônico mineiro além de articular e prestar os serviços públicos eletrônicos.

Para exercer as competências citadas, a Superintendência divide-se em três diretorias: Diretoria Central de Gestão dos Canais de Atendimento Eletrônico (DCGCAE); Diretoria Central de Gestão de Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (DCGRTIC); e Diretoria Central de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (DCGTIC).

A DCGCAE coordena as atividades de prestação de serviços públicos eletrônicos, atuando na elaboração e divulgação de normas e padrões referentes aos canais eletrônicos e de outras soluções de relacionamento com o cidadão (MINAS GERAIS, 2011).

A DCGRTIC é promotora da gestão de recursos de TIC, no âmbito do governo estadual, coordenando a elaboração e a implantação de normas e padrões para a gestão e a aquisição de serviços e infraestrutura de TIC e de integração dos órgãos e entidades (MINAS GERAIS, 2011).

À DCGTIC atribuiu-se a finalidade de gerenciamento das atividades de governança de TIC, atuando na promoção de ações visando à implantação da Política de TIC e o funcionamento do Sistema de Governança de TIC, além coordenar os sistemas de informação corporativos.

Esta seção conclui o referencial teórico levantado para embasar o estudo a ser realizado no presente trabalho, compreendendo as seções 3, 4 e 5.

5 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nessa seção serão apresentados os aspectos metodológicos referentes à coleta e análise dos dados. A apresentação será feita seguindo uma ordem lógica de subseções, cada uma descrevendo um tópico. A primeira subseção se refere à abordagem epistemológica da pesquisa, seu nível de investigação e a natureza da pesquisa. A subseção seguinte diz respeito à metodologia de coleta de dados. A terceira subseção explicita o modelo de análise dos dados.

5.1 Aspectos da Pesquisa

O presente trabalho foi guiado, em termos epistemológicos, pela abordagem interpretativista. Segundo Walsham (1995), essa abordagem entende que a realidade é construída socialmente, através dos atores nela envolvidos, sendo impossível fazer a completa separação de valores e fatos. Com isso, a perspectiva positivista, focada em métodos quantitativos e na qual existe uma separação evidente de fatos e valores, de sujeito e objeto, é preterida pela interpretativista nesse trabalho.

Quanto ao nível de investigação, esse trabalho é de caráter descritivo, propondo-se a investigar e descrever as características de um fenômeno. Segundo Neves (1996), pesquisas com esse caráter propiciam a utilização de métodos de natureza qualitativa, visto que, dentro delas, frequentemente os investigadores buscam compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos indivíduos que participam da situação investigada. Posteriormente, e com base nessa perspectiva, o pesquisador situa sua interpretação dos fenômenos estudados. Ainda segundo Neves (1996), essa natureza qualitativa:

> [...]compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (NEVES, 1996, p.1).

O objetivo geral desse trabalho foi definido como determinar em que nível a política de TIC de Minas Gerais atingiu institucionalização no Estado. Assim sendo, seu

atendimento justificou a realização de uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo. Dessa forma, as características da institucionalização da política de TIC puderam ser descritas a partir da análise dos dados levantados, ressaltando que foi adotada a abordagem interpretativista para analisá-los. Segundo Laia (2009:131), essa abordagem "*assume como pressuposto o fato de os indivíduos possuírem liberdade para interpretar fatos e valores observados no campo de pesquisa*". Consequentemente, as conclusões a que se chegam "*devem ser vistas como leituras ou percepções do contexto, e não como uma verdade plenamente objetiva levantada pelo pesquisador*" (LAIA, 2009:131).

5.2 Coleta de Dados

Na pesquisa descritiva, a análise dos dados que permitirão formular conclusões deve guardar relação e fazer comparação com um arcabouço teórico de referência. O presente trabalho, portanto, é constituído de três etapas de pesquisa logicamente sequenciais que construíram o referencial teórico: bibliográfica, documental e de campo. A coleta de dados foi realizada por meio da pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica, segundo Marconi e Lakatos (2010), engloba toda a bibliografia publicada em relação ao tema de estudo, recebendo a denominação "fontes secundárias". É realizada com o intuito de estabelecer contato direto do pesquisador com tudo que foi produzido sobre o assunto em questão. A pesquisa bibliográfica permite ainda reforçar paralelamente a análise da pesquisa ou a manipulação das informações do pesquisador (MANZO *apud* MARCONI e LAKATOS, 2010). Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica consiste no referencial teórico organizado nas seções 2 e 3, abrangendo, respectivamente, a perspectiva institucional e o governo eletrônico, temas centrais do trabalho. Esse referencial teórico será utilizado como base de comparação para analisar os dados levantados com a pesquisa de campo.

A pesquisa documental é restrita a documentos, escritos ou não, constituindo as chamadas fontes primárias. Juntamente com a pesquisa bibliográfica constitui a documentação indireta, sendo realizada com a finalidade de reunir informações prévias sobre o campo de interesse e é o primeiro passo de toda pesquisa científica (MARCONI e LAKATOS, 2010). O presente trabalho contém pesquisa documental apresentada na seção 4,

reunindo informações e dados a respeito da política de TIC de Minas Gerais e que forma o referencial teórico acrescido do organizado nas seções 2 e 3. Segundo Marconi e Lakatos (2010), uma das fontes de documentos são os artigos públicos. Neste trabalho foram utilizados decretos, notas técnicas e resoluções produzidos pelo governo estadual de Minas Gerais. Algumas fontes documentais também foram utilizadas para elaborar a seção 3, sobre o governo eletrônico, trazendo legislação do governo federal sobre o tema.

A pesquisa de campo é empregada visando obter informações e/ou conhecimentos sobre problemas, hipóteses ou fenômenos. Sua realização é precedida pela pesquisa bibliográfica acerca do tema em questão e seu interesse é voltado para a investigação de indivíduos, grupos, comunidades, instituições e outros campos, com o objetivo de compreender diversos aspectos da sociedade (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Neste trabalho, a pesquisa de campo se deu sob forma de coleta de dados primários através de entrevistas semi-estruturadas. Segundo Marconi e Lakatos (2010:179), entrevistas são procedimentos para coleta de dados, sendo classificados por alguns autores como o "*instrumento de excelência da investigação social*". No tipo utilizado no presente trabalho, entrevista semi estruturada, o investigador tem mais liberdade para explorar amplamente uma questão que considere importante. Elabora-se previamente um roteiro de tópicos relativos ao problema e o entrevistador pode fazer as perguntas que desejar, não tendo necessidade de obedecer a uma estrutura formal (MARCONI e LAKATOS, 2010).

O roteiro de entrevista obedeceu à lógica semi-estruturada, ou seja, foram estabelecidos tópicos relativos ao tema do trabalho para conduzir as respostas, mas sem a necessidade de segui-los com rigor.

A pesquisa de campo foi realizada com 5 servidores que desempenham papéis importantes relacionados ao governo eletrônico no âmbito da administração pública estadual de Minas Gerais. As entrevistas foram realizadas entre 15 e 30 de outubro de 2014, pessoal e individualmente, agendadas previamente pelo autor. Antes dar início a cada entrevista foram apresentados o tema e os objetivos do estudo, garantido o sigilo das identidades e solicitada permissão para gravação do áudio. Os entrevistados selecionados foram os seguintes:

a) Diretor Central de Governança de TIC (DCGTIC).
b) Diretor Central de Gestão dos Canais de Atendimento Eletrônico (DCGCAE).
c) Presidente da Companhia de Tecnologia da Informação de Minas Gerais (PRODEMGE).
d) Superintendente de Tecnologia da Informação da SEF.
e) Superintendente Central de Governança Eletrônica (SCGE).
f) Ex-Diretor Central de Gestão de Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (DCGRTIC).

5.3 Esquema de Análise

O esquema de análise guarda relação com temas explorados na fundamentação teórica, utilizando a perspectiva institucional como lente teórica de análise. A análise foi elaborada de forma que possibilitasse responder à pergunta de pesquisa: após 7 anos da publicação do decreto, como se encontra a institucionalização da atual política de TIC no Estado de Minas Gerais, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos?

Conforme esclarecido no referencial teórico, neste trabalho a política de TIC será considerada uma instituição formal da política pública governamental de governo eletrônico[13]. Essa consideração encontra sustentação teórica na concepção de Scott (2001), segundo a qual instituições são representadas por conjuntos de símbolos estruturados nos pilares regulatório, normativo e cultural/cognitivo. Como este trabalho é focalizado sobre os pilares regulatório e normativo, a política de TIC será investigada através de elementos representativos desses pilares, que em conjunto formam o ambiente institucional citado por Scott e Meyer (1983). O ambiente técnico, não obstante seu importante papel na conformação do desenho institucional (GOODIN, 1996; OFFE, 1996), será estudado de forma secundária por questões de escopo e para que o trabalho atenha-se ao objetivo de analisar a institucionalização da política de TIC considerando as relações entre os atores institucionais. Como o ambiente institucional é mais fortemente afetado e influenciado por essas relações, ele terá maior enfoque.

[13] A construção da relação entre instituições e políticas de governo eletrônico ou de TIC para os fins deste trabalho é desenvolvida na seção 2.

Seguindo esta lógica, a política de TIC será encarada como um conjunto de regras e normas, explícitas ou tácitas, que regulamentam o emprego das TICs e constrangem, condicionam as linhas de ação adotadas pelos autores na medida em que são vistas como as regras do jogo.

Barbosa, Faria e Pinto (2007) defendem o foco do governo no cidadão no processo de formulação de políticas públicas, alinhando as ações e iniciativas ligadas aos projetos de e-governo e TIC ao planejamento estratégico. Dessa forma, as políticas de TIC e de e-gov podem ser encaradas como instrumentos por meio dos quais os gestores públicos planejam, estruturam e gerenciam seus ativos tecnológicos e seus e-serviços para promover *accountability*, governança, integração transversal e transparência e participação democrática. Além disso, a constatação presente no referencial teórico de que em cenários com arranjos institucionais estruturados entre os diversos órgãos e unidades governamentais, nos quais as ações de TIC são coordenadas entre esses órgãos, ou seja, governos com alto grau de institucionalização das políticas de governo eletrônico, resultados expressivos são alcançados (ONU/ASPA, 2008).

Isso posto, surge a necessidade de investigar a legislação relacionada ao e-governo, visto que ela pode ser considerada a materialização dos princípios e diretrizes estabelecidos no instrumento de planejamento estratégico, isto é, na política de TIC. Desse modo, visando orientar a análise dos dados e estabelecer a ligação lógica entre a perspectiva institucional e a política de TIC como instrumento que confere forma materializada ao planejamento estratégico de TIC, estabeleceu-se como uma categoria de análise as Normas elaboradas a partir da política. Buscou-se analisar nessa categoria como os elementos regulatórios e normativos afetam a execução do planejamento de e-gov, abrangendo a documentação normativa produzida, os procedimentos padronizados e a influência da regulamentação sobre a tomada de decisão e utilização da TIC.

Os pilares regulatório e normativo são elementos que reduzem as incertezas do ambiente, consoante a teoria neo institucionalista. Isso acontece mediante mecanismos de *enforcement* e informação que possibilitam uma previsão das linhas de ação que os demais atores irão adotar, direcionando a tomada de decisão para o caminho mais racional e que resulte no *payoff* máximo nas condições vigentes (SCOTT, 2001; HALL e TAYLOR, 2003).

Dessa forma, o efeito dos elementos regulatórios e normativos sobre a execução do planejamento de e-gov é condicionado e sofre constante influência dos mecanismos de *enforcement* atuantes sobre as normas, sendo eles também essenciais para institucionalizar as instituições que, no caso, trata-se da política de TIC (SCOTT, 2001; HALL e TAYLOR, 2003).

A legitimidade das estruturas legais e elementos regulatório/normativos, entendida como "*uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de um sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas*" (SUCHMAN, 1995, p.4), é percebida de forma diferente pelos atores envolvidos e também impacta na forma como o planejamento expresso através da política de TIC entra em execução, constituindo outro item de análise dentro da categoria normas.

Os elementos regulatórios e normativos também condicionam os arranjos organizacionais estabelecidos no contexto do governo eletrônico. Esses arranjos consistem nas estruturas organizacionais formais e no sistema de governança que o rege. A investigação desses itens será feita através das estruturas organizacionais existentes no e-governo, incluindo os comitês e grupos de trabalho. Para investigar como esse arranjo organizacional influencia o governo eletrônico também serão estudados os itens efetividade e papéis e responsabilidades das estruturas, concluindo a segunda categoria de análise: Estruturas.

Desse modo, consoante os conceitos de Scott e Meyer (1983), as categorias Estruturas e Normas constituem a operacionalização da pesquisa para investigar o ambiente institucional do governo de Minas Gerais no tocante ao e-governo.

Conforme abordado no referencial teórico, adotando-se os conceitos institucionais para avaliar a governança eletrônica na esfera estatal pode-se compreender como o desenho institucional influencia o uso e os resultados do emprego das TICs em uma organização (GOODIN, 1996; OFFE, 1996). Desse modo, o estudo não pode deixar de considerar os resultados alcançados, associando-os ao desenho institucional conformado a partir da política de TIC.

Assim sendo, a terceira categoria de análise engloba os principais resultados que esperava-se alcançar com a implementação do e-governo através do planejamento estratégico governamental formalizado para esse fim, a política de TIC. A categoria resultados é então constituída por e-serviços prestados, participação e transparência.

No concernente à institucionalização da política a análise será guiada pelo conceito de Jepperson (1991), segundo o qual uma instituição será considerada "plenamente institucionalizada" quando os custos para discutí-la ou não obedecê-la se mostrem demasiado altos para os atores de determinado contexto.

Tendo em vista o exposto, visando orientar a análise dos dados e estabelecer a ligação lógica entre a perspectiva institucional e a política de TIC como balizadora de ações e condicionante dos resultados do governo eletrônico, nos termos estabelecidos nesta seção, tem-se as três categorias principais: Estruturas, Normas e Resultados. Em todas as categorias, a análise foi orientada no sentido de identificar padrões de resposta e explanação, pontos de convergência e divergência e fluxos lógicos de causa e efeito entre fenômenos.

A análise da categoria Estruturas procurou captar a percepção dos entrevistados acerca das estruturas ligadas ao governo eletrônico existentes, dos comitês e grupos de trabalho, de sua efetividade de atuação e sobre seus papéis e responsabilidades.

A categoria Normas guarda relação próxima com a perspectiva neo institucional e com os pilares regulatório e normativo de Scott (2001), tendo sua análise guiada pela interpretação da percepção dos entrevistados sobre os documentos normativos existentes e produzidos com a política de TIC, os procedimentos padronizados, a influência que a regulamentação exerce sobre a tomada de decisão e o emprego das TICs, a legitimidade adquirida e sobre os mecanismos de *enforcement* atuantes.

Ao analisar a categoria Resultados, buscou-se identificar relações entre a institucionalização da política de TIC e os resultados referentes ao governo eletrônico no governo estadual (e-serviços, participação, transparência), com base na percepção dos entrevistados.

O quadro 2 apresenta um resumo do conteúdo apresentado nessa subseção, constituindo o marco analítico a partir do qual será feita a coleta e análise de dados. A conceituação dos focos de análise é aquela encontrada na literatura, algumas sendo trazidas pela primeira vez nesse trabalho e outras resgatando definições utilizadas no referencial.

Categoria	Focos de Análise	Conceitos	Autores
Estruturas	a) Estruturas de governo eletrônico existentes	a) Estruturas são instrumentos administrativos que definem como as tarefas são divididas, agrupadas e coordenadas dentro das organizações	Oliveira (2014), Robbins (2006), Lunardi (2008), Weill e Ross (2006); Torres (2004)
	b) Comitês e grupos de trabalho existentes	b) Comitês são tipos de estruturas, formados por grupos de gestores com objetivos específicos	
	c) Efetividade da atuação das estruturas	c) Averiguação da real necessidade e oportunidade das ações estatais, concentrando no resultado	
	d) Papéis e responsabilidades das estruturas	d) A definição de papéis e responsabilidades deve ser clara e transparente a todos	
Normas	a) Documentação normativa produzida	a) e b) Documentos organizacionais, traduzindo o planejamento de operações, trabalhos ou tarefas realizados em roteiros detalhados.	Scott (2001); Gourevitch e Morris (2008); DiMaggio e Powell (1991); Jepperson (1991); Suchman (1995)
	b) Procedimentos padronizados		
	c) Influência da regulamentação sobre processos decisórios e utilização das TICs	c) Influência dos elementos dos pilares normativo e regulatório, além das escolhas passadas (dependência da trajetória), sobre as linhas de ação possíveis aos atores.	
	d) Legitimidade das regras, leis e normas	d) "*uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de um sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas*" (SUCHMAN, 1995, p.4).	
	e) *Enforcement*	e) Mecanismos mediante os quais as regras e normas institucionais são efetivas.	
Resultados	a) Serviços públicos eletrônicos oferecidos	a) Estão ligados aos serviços públicos prestados ao cidadão utilizando os meios eletrônicos para aprimorá-los, constituindo exemplos principalmente os canais digitais de acesso e entrega de soluções, os portais e os sítios governamentais.	Barbosa, Faria e Pinto (2007:521); Vásquez et al (2003); Filgueiras apud Stiglitz (2011)
	b) Participação	b) Direito de a população participar na tomada de decisões que afetam seus cotidianos através de espaços democráticos que promovam controle social	
	c) Transparência	c) Atributo que reduz a assimetria de informação entre cidadãos e agentes estatais, permitindo maior controle sobre falhas e atos ilícitos da gestão pública	

Quadro 2: resumo conceitual da perspectiva institucional e análise organizacional
Fonte: elaborado pelo autor

6 ANÁLISE DOS DADOS

A presente seção compreende as análises dos dados coletados por meio de entrevistas, observando o esquema desenvolvido na seção 5 e que teve como referencial o arcabouço teórico organizado neste trabalho a partir de pesquisa na literatura.

Conforme esclarecido na seção 5, que abordou os aspectos metodológicos, a análise foi organizada em categorias. Devido ao caráter semi-estruturado das entrevistas, por vezes os respondentes abordavam tópicos de outras categorias, relacionando-as, o que é compreensível haja visto que não existe uma separação prática entre elas. Elementos de análise de uma categoria podem oferecer explicações ou exercer influência em elementos de outra.

6.1 Estruturas

Na categoria Estruturas, a percepção dos entrevistados segue uma linha de raciocínio semelhante. Todos reconheceram o importante papel da SCGE como responsável por orientar o desenvolvimento da governança eletrônica. O entrevistado 3 destacou que a Superintendência "*tem uma atuação que é bem reconhecida. Estou aqui há 8 anos e antes não era assim. Tivemos que ganhar a confiança, e hoje somos vistos como orientadores, parceiros, alguém que está ali para colaborar*". O arranjo estrutural organizacional, notoriamente aquele mais centralizado, vinculado à SEPLAG, é visto como bastante efetivo no exercício de suas competências.

No entanto, existe uma percepção de que a atuação dos órgãos e entidades do governo estadual mineiro ainda não ocorre de forma integrada e coordenada no tocante às iniciativas e políticas de governo eletrônico. Segundo o entrevistado 5, "*talvez haja problemas de articulação com outros órgãos*", e isso "*[...]é um problema em termos de estrutura, em termos de desenvolvimento da política de governo eletrônico*". O depoimento do entrevistado 4 reforçou essa impressão de ausência de integração e coordenação, conforme constata-se quando ele diz que "*acho que as vezes tem algumas unidades de TI que funcionam*

de forma autônoma. Elas vão atendendo a suas necessidades, e no mundo moderno é fácil isso acontecer, sem estar preocupadas com a diretriz geral e a estratégia do governo".

Os entrevistados 3, 4 e 5 expressaram suas preocupações quanto a esse fato, o que corrobora o encontrado em correntes na literatura de que não é o ideal para amadurecer o governo eletrônico. O entrevistado 4 ressaltou que "*quando cada um sai isoladamente fazendo suas compras, suas soluções*", o resultado é "[...] *muito retrabalho e um emaranhado de coisas que não se falam ou que não estão vinculadas à estratégia*". O entrevistado 3 discorreu ainda sobre a "*necessidade de estruturar melhor [áreas de TI] nos órgãos, pois essas áreas nos órgãos não têm nenhum padrão*". O mesmo entrevistado justificou essa constatação dizendo que as estruturas organizacionais de TI nos órgãos estaduais são muito diversas, variando entre "[...] *subsecretaria, assessoria, em outros diretoria... Tem lugar que não é nada, é simplesmente uma estrutura informal*".

Observa-se, então, processo incipiente de institucionalização do princípio norteador definido pela política de TIC como balizador da estratégia de TIC e e-gov, segundo seu Art. 4°, V:

> os investimentos em TIC da Administração Pública Estadual fomentarão a integração dos serviços e processos, através da construção de sua arquitetura de processos e dados, da padronização de processos e tecnologias, garantindo a interoperabilidade de sistemas e a economia de escala (MINAS GERAIS, 2008).

A maturidade é vista, entretanto, como um aspecto no qual tem havido evolução de acordo com o entrevistado 1. Em sua resposta foi citado que há "*órgãos e entidades que hoje estão bem maduros em relação à governança de TI, até pela estrutura que eles têm atualmente*". O entrevistado 1 destacou como referência a SEF, e citou as Secretarias de Estado de Saúde (SES) e Educação (SEE) como órgãos onde a TI vem ganhando estrutura e força, sem deixar de ressalvar que os níveis de maturidade são diferentes e que há "*variação dentro do governo*".

O entrevistado 4 anuiu a esse entendimento de que há discrepância dentro do Estado, e chama a atenção a afirmação feita por ele: "*Muitos órgãos não têm quem pense em boas soluções de TI para aquele lugar*", sugerindo ausência de institucionalização do disposto

no Art. 5°, VIII: *o desenvolvimento de competências, habilidades e conhecimentos adequados à gestão da TIC*" (MINAS GERAIS, 2008).

O entrevistado 1 também discorreu sobre o papel pouco delimitado da PRODEMGE na governança eletrônica mineira. Esse entrevistado defendeu a necessidade de "[...] *delimitar um pouco o papel da PRODEMGE no contexto do governo. Definir que tipos de serviços seriam interessantes a PRODEMGE prestar, que outros tipos de serviços seriam interessantes contratar no mercado*".

A visão do entrevistado 1 tem respaldo no literatura, especificamente Fernandes (2007:502), segundo o qual existe uma "*necessidade de delinear um modelo institucional para a atuação das empresas públicas de informática*". Definir o modelo e o papel apropriado para essas empresas no que se refere à prestação de serviços e ao desenvolvimento de soluções para os projetos de e-governo são ações destacadas pelo autor.

Existe a ressalva de que, conforme observado pelo entrevistado 2, a política de TIC "*não detalha mais os papéis porque não teve esse intenção, e nem acho que deveria detalhar por se tratar de um decreto*". Ainda segundo esse entrevistado o documento mostrou-se efetivo quando "*definiu o papel da SCGE como articulador, que ficou bem definido no decreto*", mas a compreensão de que uma maior integração e uma maturidade mais homogênea dos órgãos em relação ao governo eletrônico são necessárias para que a política de TIC seja de fato implementada e para que os melhores resultados sejam colhidos é bastante clara.

Tendo em vista o exposto, existe uma percepção geral positiva acerca da estruturação, efetividade e dos papéis e responsabilidades das estruturas centrais de governo eletrônico, consoante o disposto na política de TIC que foi o marco legislativo responsável por essas atribuições. Todavia, percebe-se uma imaturidade nesses aspectos entre alguns dos demais atores do e-gov mineiro, o que impacta negativamente na efetividade da implementação da política de TIC no governo estadual. Além disso, a imaturidade dos entes governamentais e sua restrita coordenação comprometem a formação de um desenho institucional forte, legitimado e efetivo, capaz de promover o desenvolvimento do governo eletrônico.

Assim sendo, a plena institucionalização da política de TIC no que se refere à estrutura organizacional ainda não foi completada, principalmente devido às disparidades de evolução do e-gov entre órgãos e entidades prejudicando seu desenvolvimento como um todo.

O entrevistado 3 acrescentou que, segundo ele, "*essas estruturas [SCGE e suas diretorias]deveriam estar mais acima na estrutura hierárquica do Estado, porque as vezes nós como Superintendência temos que regular outras secretarias*", tendo já sugerido a criação de uma Subsecretaria de Governança Eletrônica.

Não obstante constituírem estruturas organizacionais, os comitês ligados ao governo eletrônico foram de forma geral abordados com um viés tendente para aspectos normativos e regulatórios pelos entrevistados. Houve um consenso entre os entrevistados acerca do Comitê de TIC e seu papel essencial no governo eletrônico. Segundo o entrevistado 4, "*[Comitê de TIC] é quem de verdade efetiva e garante*" a política de TIC.

Mas o destaque mais evidente da atuação do Comitê de TIC foi percebido no referente às aquisições e contratações de TIC governamentais, visto que essas demandas têm de ser aprovadas pelo comitê quando o valor ultrapassa R$ 500.000,00[14]. Todos os entrevistados percebem que as áreas de TI do governo estadual como um todo reconhecem esse papel do Comitê de TIC. O entrevistado 2 destacou inclusive que "*alguns órgãos sempre entram em contato antes da demanda*". Isso representa uma clara evolução, pois o mesmo entrevistado 2 afirmou que, anteriormente, algumas demandas chegavam para o comitê já num estágio avançado, o que obviamente gerava um problema. "*À medida que o tempo foi passando o pessoal foi vendo que de fato precisa daquela validação do Comitê*", afirmou o entrevistado 2, o que sugere que o procedimento de submeter demandas a essa estrutura se encontra institucionalizado. Segundo o entrevistado 5, essa atuação do Comitê de TIC "*é um fator de evolução, que faz com que aquilo que foi pensado na política de TIC possa ser seguido*". Desse modo, a política de TIC está bastante institucionalizada no concernente à atuação do Comitê de TIC frente às aquisições acima do valor limite determinado.

Embora seja reconhecida a importância do Comitê de TIC nas aquisições e contratações, alguns entrevistados expressaram sua preocupação de que a atuação dessa

[14] Resolução SEPLAG 27/2012. Ver subseção 4.1 deste trabalho.

estrutura possa estar tendendo a focar demasiadamente nisso, reduzindo o exercício de outras atribuições igualmente importantes. O entrevistado 1 está entre os que identificaram esse desvio, e declarou que após o surgimento dessa atribuição o Comitê de TIC "*focou mais nisso [avaliar demandas] e deixou a política não mais com tanta prioridade. No próximo governo poderia voltar, não focar mais tanto nas aquisições e sim na sistemática*". Já o entrevistado 3, apesar de apoiar a existência do Comitê de TIC devido ao seu papel de "*fortalecer a interação dos órgãos*", defendeu a necessidade de levar pautas e temas para discussão sobre a política de TIC dentro dele. Essa visão dialoga com a visão expressa pelo entrevistado 1, que afirmou que "*tem hora que eu acho que os outros órgãos enxergam muito isso [avaliar aquisições], e a gente teria que tirar um pouco o foco só sobre essa questão dos 500 mil reais e trabalhar a política como um todo*". Essa constatação aponta para um processo de desinstitucionalização da política de TIC no âmbito das atribuições impostas ao Comitê de TIC, conforme verifica-se no Art. 12°, VI: "*coordenar a elaboração e a revisão das políticas de TIC no âmbito da Administração Pública Estadual*" (MINAS GERAIS, 2008).

6.2 Normas

Dentro da categoria Normas, os entrevistados afirmaram que foram criadas diversas normas e resoluções para regulamentar a política de TIC, além de procedimentos que se tornaram padronizados. O entrevistado 1 citou a atualização do catálogo de materiais, que era "*totalmente aberto, todo mundo podia fazer compra de computadores. Depois do padrão que fizemos qualquer compra fora dele tem que ter autorização nossa*". O entrevistado 2 fez referência aos Registros de Preços[15] feitos pela DCGRTIC, advindos de uma "*diretriz da política, de tentar ganhos de escala, de tentar padronizar os órgãos*". O entrevistado 4 destacou o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), cuja exigência, derivada da política de TIC, "*obriga as pessoas a pensar quais são as estratégias, alinhar essas aquisições ao plano do órgão*". O PDTI instiga os órgãos e entidades a fazerem um planejamento, que é condição essencial para o sucesso segundo o entrevistado 4. "*Se não tiver planejamento você adquire equipamento sem pensar que precisa de suporte, de instalação, de manutenção*" concluiu esse entrevistado. O entrevistado 5 mencionou a política de atendimento ao cidadão, elaborada para regulamentar esse que é considerado por vários

15 "*Conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras*" (BRASIL, 2013, Art. 2, II)

autores o principal objetivo e sentido do governo eletrônico. "*Temos resoluções que falam sobre a qualidade de atendimento e norma de produção de serviço. Enfim, temos uma série de normas que permitem que aquilo que foi pensado para a política possa ser alcançado*" comentou o entrevistado 5.

Conquanto a existência de um corpo normativo robusto no contexto do governo eletrônico estadual, nota-se uma percepção dos entrevistados de que há dificuldades significativas em sua implementação. Os instrumentos de *enforcement*, com exceção do Acordo de Resultados[16], são reduzidos e débeis na visão dos entrevistados. "*É o que falta*", sentenciou o entrevistado 3, antes de complementar que "*junto com a lei tem que vir o mecanismo de controle. [...]construímos resolução, jogamos na praça, mas nem sempre acompanhamos na medida que deveria ser feito*".

A esse respeito, o entrevistado 2 comentou que "*de forma geral talvez falte um bônus ou uma punição. Colocar uma lei só por colocar as vezes fica o problema de ficar a palavra solta*". Buscando a comparação com o referencial teórico apresentado, constata-se que a opinião do entrevistado sugere pouca institucionalização dessas normas, consoante o pensamento de Jepperson (1991) de que o seu nível é considerado baixo quando as sanções não são suficientes ou robustas para assegurar a vigência das instituições ou caso as recompensas não bastarem para fazer cumprir os papéis determinados previamente.

O entrevistado 5 também enfatizou bastante a fragilidade dos mecanismos de recompensa e sanção. O seguinte depoimento desse entrevistado acerca do *enforcement* das normas fortalece bastante a percepção de que a institucionalização da política ainda pode avançar muito:

> *Isso é bem complexo de falar no Estado porque é muito complicado o Estado punir a si mesmo. Por exemplo, se o descumprimento de determinada norma implicar em punição à instituição, isso não é simples e* ***não é feito. Então infelizmente os mecanismos que a própria legislação previu não são tão efetivos****. Algumas coisas são feitas para tentar minimizar impactos. Quando se fala dos sítios, você fala que todos tem que seguir uma*

16 O Acordo de Resultados é um instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo. O instrumento gerencial busca, ainda, o alinhamento das instituições e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais (SEPLAG).

> *determinada resolução, mas o que é feito para que seja cumprida essa resolução? Você faz uma avaliação semestral, diz quais são os sítios que estão melhor e pior avaliados, faz uma divulgação desse ranking, quando tem possibilidade você coloca a nota desse indicador no Acordo de Resultados, mas o órgão identifica aquilo mais como oportunidade de ganho pecuniário do que ter de cumprir a legislação. Quero dizer, existe a legislação, o órgão sabe que ela tem que ser cumprida,* ***mas diante de tantas prioridades que ele tem ele identifica que talvez descumprir determinada norma, como não acarreta em nenhuma penalidade, ele prefere bancar e prosseguir com aquilo do que cumprir****. Sobre as compras governamentais, foi criado todo um procedimento, tem o sistema que ajuda a monitorar esse tipo de compra, então você consegue fazer algumas amarras. Mas eu não diria que nós temos na prática mecanismos [de enforcement]. Pode até ter legalmente previsto nas legislações, mas na prática a implementação é muito complexa e não acontece (Entrevista 5, grifo nosso).*

Nota-se uma percepção de que o mecanismo de recompensa pecuniária por vezes não basta para constranger os atores a seguir a norma. Novamente prevalece o postulado por Jepperson (1991), segundo o qual nem todo regulamento é institucionalizado; para o serem, eles necessitam exprimir um padrão social, um processo repetitivo sustentado por mecanismos de recompensas e sanções que convençam os atores que os custos para não obedecê-lo são demasiado altos. Ora, se alguns atores têm conhecimento de um regulamento e não o cumprem por acreditarem que os custos de fazê-lo não são altos, conforme verifica-se no depoimento do entrevistado 5, esse regulamento não está institucionalizado. Tampouco o está a diretriz específica trazida pela política no Art. 7°, VII, b, referente à governança de TIC: "*o Estado assegurará a observância às políticas de TIC utilizando-se de instrumentos e mecanismos para este fim*" (MINAS GERAIS, 2008).

O mecanismo que apresenta maior capacidade de *enforcement* e que estabelece sanções e recompensas mais constringentes, segundo a percepção dos entrevistados, é o Acordo de Resultados. O entrevistado 1 citou que "*tivemos nesse governo o Acordo de Resultados, que foi um instrumento muito importante pra pactuar e colocar na estratégia do governo*". O entrevistado 4 foi um pouco mais incisivo, dizendo que:

> *eu acho que o que implementou, o que garantiu que tivessem sucesso foi o Acordo de Resultados. [...] Nunca estaríamos com os serviços indo para o nível transacional, como o PDTI sendo feito, com normas do comitê sendo seguidas se isso não fosse exigido e cobrado no Acordo de Resultados e no procedimento de aquisições.*

Percebe-se outra referência ao papel do Comitê de TIC ao citar-se o procedimento de aquisições. O entrevistado 2 foi ainda mais taxativo, tendo dito que "*tirando o Acordo de Resultados não tem mecanismo de enforcement. Tem as diretrizes na política mas forma de garantir não tem*".

Esse entrevistado também fez questão de apontar a avaliação de demandas por parte do Comitê de TIC como mecanismo secundário de regulamentação das normas e da política, mas ressalvou que "*o Comitê de TIC não é responsável direto pela contratação, quem conhece mesmo a necessidade de seu negócio é seu demandante. O Comitê de TIC faz questão de colocar que ele avalia tecnicamente a demanda*".

Dessa forma, nos casos em que a demanda é inferior ao valor estabelecido (R$ 500.000,00) ou que sob aspectos técnicos não haja razões para o Comitê de TIC não aprová-la, não haverá impedimentos ou sanções legais para que o órgão ou entidade em questão prossiga com a aquisição. Ressalta-se que, particularmente na segunda situação (aspectos técnicos não impedem a aquisição), mesmo que o órgão não disponha de condições financeiras ou não tenha a real necessidade de fazer a aquisição, a demanda prosseguirá, contrariando os princípios e diretrizes estabelecidos pela política de TIC referentes à atuação coordenada, integrada e alinhada ao planejamento de TIC dos entes no âmbito do e-gov.

Já no que diz respeito à legitimidade das normas e procedimentos, a percepção dos entrevistados sugere uma visão mais positiva. O entrevistado 1 comentou que "*não tem esse questionamento de normas publicadas pelo Comitê de TIC ou pela SCGE*", mas fez novamente a ressalva em relação à implementação, concluindo que "*outros órgãos reconhecem os papéis da SCGE mas reclamam da dificuldade de implementar, por causa das dificuldades de recursos humanos, financeiros e outros*".

O entrevistado 2 também afirmou entender que existe legitimidade "*principalmente quando tem envolvimento. No Brasil a gente fala na lei que pega e na lei que não pega, e acho que quando tem o envolvimento fica melhor*". O entrevistado 3 mostrou-se adepto dessa visão ao afirmar que "*o ideal seria envolver todos os interessados, sentar com todos os órgãos interessados para construir documentos*". Novamente identifica-se a insuficiência da coordenação com as demais áreas, mas o entrevistado disse acreditar que

"*tem legitimidade, poderia ter mais se envolvesse os órgãos da ponta, mas acho que está bom*".

DiMaggio e Powell (1991) enxergam como mecanismo de controle do pilar regulatório a coerção através de estruturas legítimas de cobrança. Essa legitimidade é estabelecida legalmente. Nesse aspecto, os entrevistados percebem que o poder de cobrança estabelecido legalmente possui legitimidade, pois acreditam que os demais órgãos reconhecem o papel da SCGE e do Comitê de TIC como executores e desenvolvedores da política de TIC. O principal entrave para a institucionalização da política, portanto, seria a sua implementação, comprometida por fatores inerentes à estrutura do governo do estado e assimetrias de poder, recursos e estágio de maturidade do e-governo entre os órgãos e entidades. Assim sendo, identifica-se que essas deficiências recaem majoritariamente sobre o pilar normativo (SCOTT, 2001).

O baixo nível de maturidade de alguns órgãos e entidades no que se refere ao e-gov reflete também na tomada de decisão e utilização das TICs. O entrevistado 4 revelou pontos importantes a esse respeito, ao declarar que:

> *nossos gestores de negócio ainda não estão acostumados a tomar suas decisões utilizando os dados dos sistemas. Temos uma geração de gestores que se acostumou a tomar decisões com base em sua experiência e conhecimento e menos baseado em informação. Isso é uma situação geral que começa a mudar à medida que os dados e sistemas se tornam mais confiáveis. De forma geral teve grande evolução, mas ainda tem um longo caminho a percorrer. [Existem] muitos órgãos e estruturas que ainda consideram TI como uma área de apoio, quando ela tem de estar dentro do negócio (Entrevista 4).*

Identifica-se nesse depoimento uma analogia à dependência da trajetória. Segundo North (1986), caminhos de ação tomados no passado exercem forte influência sobre as possibilidades no presente. O hábito ou padrão social de tomar decisões com base na experiência e no conhecimento pode ser considerado uma instituição que ainda encontra resistência para ser modificada, ainda que sejam claros os benefícios e potenciais de utilizar as informações sistematizadas em meios eletrônicos.

6.3 Resultados

A categoria de análise Resultados permite consolidar os indícios sobre a institucionalização da política de TIC sugeridos pelas categorias Estruturas e Normas. Alguns aspectos de resultados se encontram bem amadurecidos na percepção dos entrevistados, enquanto outros ainda deixam a desejar.

Os serviços eletrônicos prestados aos cidadãos evoluíram bastante a partir da elaboração da política de TIC, segundo consenso entre os entrevistados. O entrevistado 1 citou o cenário do ano 2008, antes da promulgação da política, em que mais de 70 % dos e-serviços prestados estavam em nível informacional[17]. Segundo esse entrevistado "*estamos com a previsão de fechar 2014 com 75% dos serviços do Portal MG entre interativo e transacional*". O entrevistado 5 destacou as várias opções de agendamentos *online* , de maneira que atualmente "*o cidadão já tem como saber o dia, o horário e o local do atendimento na unidade e não precisa ficar na fila esperando ser atendido*". O entrevistado 2 ressaltou o papel da política de TIC nesse sentido, destacando que "*ela foi a base, está escrito lá [na política de TIC] que o intuito é a prestação de serviços eletrônicos. Ela coloca a necessidade de buscar serviços eletrônicos. Ela foi o ponto inicial para isso*".

Ainda a respeito dos e-serviços, o entrevistado 4 também foi enfático em destacar os avanços. "*Não tem hoje nenhum serviço que o cidadão não possa resolver sem ter de ir a uma repartição fazendária. Pode resolver 100 por cento dos problemas via internet*". Existe, portanto, um avançado processo de institucionalização da política de TIC nesse aspecto, haja visto o princípio norteador disposto no Art. 4°, III: "*a TIC viabilizará a inovação e a ampliação da oferta de serviços da Administração Pública Estadual, por meio do incremento da qualidade e da conclusividade dos serviços oferecidos aos seus cidadãos*" (MINAS GERAIS, 2008).

A despeito dos resultados animadores, o entrevistado 1 chamou a atenção para os limites na integração de prestação de e-serviços vigente. O entrevistado afirmou haver ambições no sentido de fazer "*uma integração entre os canais*", visto que atualmente "*se trabalha de forma muito fragmentada*". O entrevistado detalhou sua posição dizendo que

17 O governo de Minas Gerais avalia seus e-serviços com base em três níveis: informacional, que não permite nenhuma interação com o cidadão, interativo, que permite reletiva interação, e transacional, que pode ser totalmente realizado através da Internet.

atende-se o cidadão "[...] *no 155 [LigMinas], no Portal MG, na UAI*[18]. *Um grande avanço seria fazer a integração desses canais, trabalhando o ciclo da gestão do relacionamento do cidadão com o governo*". Já nesse aspecto constata-se pouca institucionalização de dois princípios norteadores da política, definidos no Art. 4°:

> V - Os investimentos em TIC da Administração Pública Estadual fomentarão a integração dos serviços e processos; [...] VIII - A TIC viabilizará a integração do Estado em múltiplos contextos, tais como outras esferas de governo, órgãos de classe e entidades privadas, de forma a assegurar que a política pública, independente dos entes envolvidos, seja focada no cidadão (MINAS GERAIS, 2008).

Os resultados não são encarados com tanto otimismo quando se referem à participação. O entrevistado 5 destacou que "*acho que hoje talvez seja a principal deficiência. Não temos hoje mecanismos claros que permitam o cidadão opinar sobre políticas públicas, pelo menos por meio eletrônico*". A percepção do entrevistado 3 mostrou-se alinhada à literatura, ao dizer que "*o governo eletrônico tem grande potencial de oferecer ferramentas para isso [participação], podemos ter portais, mas não trabalhamos muito para essa área*".

O entrevistado 4 chamou a atenção para a própria cultura da sociedade brasileira, mencionando que o cidadão ainda é muito pouco consciente da importância de sua participação. Mesmo com essa ressalva, reconheceu a fragilidade dos mecanismos existentes e apontou a legislação tributária brasileira como fator de dificuldade para a participação devido à sua complexidade. "*Ainda estamos muito longe de produzir informações completamente claras para o cidadão comum. As informações de balanço, de despesa, de imposto, isso é um emaranhado que não é para neófitos. Dificulta a participação*", foi a declaração do entrevistado.

A transparência encontrar-se-ia entre os dois outros aspectos apresentados na categoria Resultados, segundo percepção dos entrevistados. Todos eles destacaram o papel da Lei Federal 12527, de 18 de novembro de 2011, de autoria do governo federal e que regulamenta o acesso à informação previsto na Constituição da República Federativa do

---

18 A Linha de Informações do Governo (LigMinas) concentra o atendimento telefônico dos órgãos da administração direta, fundações e autarquias estaduais. Constitui o Centro de Serviços de governos estaduais. O Portal MG é o principal sítio eletrônico do governo em termos de conteúdo e de acesso. O sítio reúne diversos serviços prestados pelo governo, canais de transparência e de conexão com o cidadão, notícias, informações de cunho histórico e turístico a respeito de Minas Gerais, etc. UAIs são Unidades de Atendimento Integrado, centralizando diversos serviços de atendimento ao cidadão em locais únicos,

Brasil. A política é bastante clara quanto à sua posição em relação à promoção ativa de transparência, estabelecendo como diretriz geral "*a utilização de recursos de TIC para assegurar a transparência das ações governamentais*" (MINAS GERAIS, Art. 5°, VII).

O entrevistado 3 destacou que "*hoje temos o Portal da Transparência que abre todas as contas do governo, gastos com pessoal*". Na visão do entrevistado 1, atualmente nesse portal "*atende-se a tudo que a Lei [Federal 12527/2011] pede, mas deveríamos facilitar as informações. Hoje o foco está muito no financeiro e para o cidadão ainda é difícil entender essa linguagem. Acho que podemos melhorar esse acesso a informação*". O entrevistado 3 exprimiu dúvidas sobre a relevância do teor de algumas das informações divulgadas. "*Para o cidadão é relevante saber que o estado gastou X, ou Y? É... mas o que ele quer saber de fato é se a praça foi entregue, como os projetos estão sendo produzidos*" questionou ele. Esses resultados apontam para avanços tímidos na conformação de um desenho institucional que fomente a transparência como atributo do e-gov, implicando em processo incipiente de institucionalização do princípio norteador estabelecido no Art. 4°:

> IV - a TIC viabilizará a **mudança do relacionamento da Administração Pública Estadual com os cidadãos** de Minas Gerais, fortalecendo o conceito de cidadania e expandindo o acesso às informações; [...] VII - A TIC suportará **as ações de transparência, o controle social e a participação dos diversos públicos** - cidadãos, empresas, servidores e outras esferas de governo - no âmbito da Administração Pública Estadual (MINAS GERAIS, 2008, grifo nosso).

O entrevistado 4 concordou com a necessidade de revisões, e sua percepção acerca do papel da política de TIC constitui resumo assertivo sobre o que se interpretou dos demais entrevistados:

> *a política de TIC foi essencial. Não teríamos conseguido chegar ao nível de evolução e ter o aprimoramento que tivemos se não fosse a política. O que não quer dizer que ela não precise ser periodicamente revista, e fazer outras iniciativas para garantir que as pessoas e a cultura permaneçam evoluindo é importante também. A política é importante, mas não é suficiente (Entrevista 4).*

A insuficiência a que se refere o entrevistado está ligada à incapacidade de se coordenar e integrar as áreas de TI de todo o Estado, particularmente no concernente a elementos presentes no pilar normativo, abrangendo a implementação de normas e padrões

produzidos para regulamentar a política de TIC e os mecanismos de *enforcement*. Remetendo a análise ao referencial teórico, essa condição de insuficiência descrita se traduz na formação de um desenho institucional que não foi capaz de fomentar o pleno desenvolvimento do e-governo em Minas Gerais, ou pelo menos não ainda nos termos propostos pela política de TIC e tampouco naqueles preconizados pela literatura.

Com o desenho institucional ainda em estágio intermediário de institucionalização, pelas razões já abordadas e por uma alta rotatividade de pessoal envolvido com a TI e com o e-gov, ainda se percebe muita possibilidade de expansão dos resultados alcançados. Quanto a isso, novamente a percepção do entrevistado 4 é tomada como referencial para apresentar o que se interpretou das percepções dos entrevistados em geral:

> *existe um grande turnover de gestores de TI, muita gente que não é da carreira, muita dependência de terceirização de serviços. Por outro lado, como também tem muita gente entrando, eles podem pegar a regra de cima para baixo. Como ainda estamos nas primeiras modelagens, adequar à realidade ainda vai gastar tempo. Com a política vimos que o problema é mais de processos e pessoas, e não de ferramentas. Ferramenta é fácil, é só comprar, bem* ***mais fácil que mudar uma cultura****. [...]****Isso faz com que a cultura não esteja completamente consolidada.*** *Temos longo caminho pela frente, mas o Estado é muito grande. O que não foi conseguido é mesmo uma questão de tempo. Questão de pensar carreiras e tempo.* ***Vamos chamar isso [cultura] de estrutura institucional, ela ainda precisa amadurecer*** *para que os órgãos tenham capacidade de propor, de sugerir, de ser proativos e para que os processos sejam padronizados e adequados aos diferentes órgãos (Entrevisa 4, grifo nosso).*

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar a institucionalização da política de TIC no estado de Minas Gerais, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos e adotando como lente teórica de análise a teoria do novo institucionalismo.

Constatou-se a partir da análise dos dados que o governo eletrônico encontrou evolução significativa a partir da elaboração e promulgação da política de TIC no governo estadual, tendo essa política contribuído ativamente no processo por constituir instrumento formalizador e estruturador do planejamento de e-gov estatal. Todavia, diversos aspectos dentro das três categorias de análise desenvolvidas para o estudo acusaram baixa institucionalização, apontando que a institucionalização da política de forma geral ainda se encontra em estágio intermediário. Esse cenário, consoante o preceito adotado de que o a institucionalização da política de TIC conforma o desenho institucional e esse fomenta os resultados do e-governo, acaba comprometendo o pleno desenvolvimento do governo eletrônico e o alcance dos resultados.

Em relação às estruturas organizacionais no âmbito do e-governo mineiro, existe uma clara definição das responsabilidades das estruturas centrais na coordenação de ações voltadas para o governo eletrônico, com sua atuação reconhecida dentro do Estado. A legitimidade dessas estruturas, notoriamente a SCGE, e de seus papéis na implementação das diretrizes e princípios estabelecidos pela política de TIC não se configuram em objeto de discussão entre os demais entes integrantes da estrutura organizacional e do governo eletrônico mineiro.

Há, no entanto, uma clara deficiência de integração entre as estruturas constituintes do arranjo organizacional, implicando em uma dificuldade de implementar os cursos de ação concebidos pela SCGE e suas diretorias e, desse modo, conduzir o e-governo aos estágios mais desenvolvidos consoante o proposto pela política de TIC. Essas dificuldades estão majoritariamente ligadas à discrepância de maturidade em e-gov atingida pelos diversos órgãos e entidades, particularmente em relação à disponibilidade de recursos financeiros e humanos, mas também à ausência ou fraqueza dos instrumentos de controle. Esse contexto em

que são identificados heterogeneidade e falhas de coordenação e integração reflete no desenho institucional ainda afastado da robustez necessária para proporcionar o avanço do governo eletrônico.

Quanto às normas, também foi constatado um quadro misto. A política de TIC possibilitou e serviu de referência para que se produzissem diversos marcos regulatórios, resoluções, normas e documentos normativos em geral para formalizar e incentivar a implementação do governo eletrônico. As diretrizes, princípios e objetivos estabelecidos pela política detêm legitimidade junto aos órgãos e entidades, da mesma forma que esse arcabouço normativo elaborado para implementá-lo.

Entretanto, foi identificada uma fragilidade significativa dos mecanismos de *enforcement* para efetivar essas medidas. A institucionalização da normatização e da regulamentação desse marco regulatório está em processo inicial, permitindo que certos atores descumpram-nos após calcular e contrabalancear as recompensas e sanções envolvidas. Isso posto, a qualidade de algumas das normas elaboradas é desperdiçada visto que nem sempre são controladas e acabam não surtindo o efeito imaginado quando de sua concepção. O Acordo de Resultados desponta como único mecanismo de monitoramento e controle, mas não foi concebido para a área de TIC e do governo eletrônico e tem aplicação limitada.

Os efeitos dessa baixa institucionalização são percebidos também na coordenação fragmentada e na frágil integração horizontal entre os órgãos e entidades nas ações de governo eletrônico. Apesar de a política ter representado um avanço nesse aspecto, o que é percebido principalmente por meio da atuação do Comitê de TIC nas aquisições de TIC e no incentivo ao diálogo entre as agências, as lacunas permanecem bastante visíveis. Vários órgãos ainda desenvolvem soluções de forma autônoma e não alinhadas ao planejamento estratégico, o que pode significar desperdício de recursos, retrabalho e até estabelecer ainda mais entraves para a integração devido a incompatibilidades de tecnologias, sistemas e dados, contrapondo diversos preceitos da política voltados para incentivar essa integração. Ainda, os custos de manter o isolamento não são enxergados como tão altos, pelo menos não a ponto de compensarem os esforços necessários para fazer a integração, o que só reforça que o desenho institucional formado prescinde de institucionalização.

No tocante à tomada de decisão, o desenho institucional também enfrenta dificuldades de institucionalização. Basear decisões em informações provenientes dos sistemas e das bases de dados desenvolvidas para aprimorar a eficácia da administração pública ainda é uma instituição que encontra resistência, sobretudo em servidores mais antigos. As práticas de tomar decisões embasando-se na experiência e no conhecimento fazem parte da rotina, sendo componentes de uma cultura organizacional latente e altamente institucionalizada em parcelas do corpo técnico do governo estadual, configurando um obstáculo para o alcance de alguns objetivos do e-governo.

A partir das lacunas em institucionalização de aspectos tocantes à estrutura organizacional e legal/normativa identificadas, constata-se um ambiente institucional pouco robusto, com diversos pontos de fragmentação. Essa característica do ambiente institucional conforma um desenho institucional carente de institucionalizar-se e adquirir legitimidade, sem mencionar que prescinde de mecanismos de *enforcement* mais efetivos para fomentar os resultados esperados de governo eletrônico e da política de TIC.

Ainda assim, a política de TIC teve influências perceptíveis sobre alguns dos resultados, notoriamente os e-serviços públicos prestados, o que reforça a constatação de que houve avanço a partir de sua elaboração e que alguns aspectos foram institucionalizados. Várias resoluções e normatizações foram elaboradas nesse sentido, destacando-se a Resolução SEPLAG 77/2011, voltada exclusivamente para o atendimento ao cidadão. A evolução dos serviços prestados é evidente, tanto em quantidade quanto em nível de interatividade, e a política de TIC teve papel destacado ao definir os princípios e diretrizes do e-gov no governo estadual.

A necessidade de maior integração, todavia, torna a surgir como lacuna. A oferta de e-serviços caminhou bastante e deixou o nível informacional, mas para que seja atingido o nível transacional em escala mais abrangente é imperioso haver maior integração entre os órgãos e entidades. O que se vê são órgãos como a SEF, mais desenvolvidos e maduros em e-gov, prestando serviços nesse nível, enquanto outros se deparam com um longo caminho pela frente.

Os principais pilares da governança, transparência e participação, encontram estágio incipiente de promoção. Ainda que sejam atendidos os requisitos da legislação federal acerca da transparência, esse atendimento ainda se não dá de forma substancial, fornecendo informações que sejam compreensíveis e se mostrem úteis para que o cidadão de fato tome conhecimento da atuação governamental. Esse aspecto reflete diretamente na participação, pois limita e inibe a inserção da sociedade na elaboração e avaliação de políticas públicas, além da própria ausência de canais de interação institucionalizados para promover a efetiva participação.

Dessa forma, chega-se a conclusão de que a institucionalização da política é alta em alguns aspectos, baixa em outros e intermediária de maneira geral. Para atingir estágios mais altos e desenvolver um desenho institucional que promova o alcance de resultados mais expressivos de governo eletrônico mostrou-se necessário, primordialmente, estimular, promover e buscar maior integração e coordenação entre as agências, órgãos e entes governamentais de forma horizontal e que reduza as disparidades de desenvolvimento de ações de e-gov. A política em si confirmou sua função de materializar o planejamento de e-gov do Estado, tendo sido ponto de partida para evolução em alguns aspectos e geração de marcos regulatórios visando implementar a estratégia de e-gov. O que se conclui é que a elaboração e a institucionalização de mecanismos de *enforcement* que confiram efetividade às normas se fazem igualmente essenciais para que o desenho institucional ganhe robustez e possa conduzir a evolução do e-governo, consolidando os objetivos da política de TIC.

Como direcionamento de pesquisas posteriores a respeito do tema tratado no trabalho sugere-se o estudo da política de TIC como promotora do governo eletrônico através de outros ângulos, como o levantamento e a análise dos investimentos realizados em TIC pelos órgãos e entidades da administração pública estadual a partir da promulgação da política. Sugere-se também estudos mais aprofundados acerca das fragilidades identificadas no desenho institucional investigado, focando na abordagem de explicações para a baixa institucionalização de alguns aspectos em particular.

REFERÊNCIAS

AVGEROU, Chrisanthi. **IT and organizational change**: an institutionalist perspective. Information technology and people, Vol. 13, Issue 4, 2000. pp. 234-262. ISSN 0959-3845. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/2582.

BARBOSA, Alexandre Fernandes; FARIA, Fernando Inácio de; PINTO, Solon Lemos. Governança Eletrônica no Setor Público, p.512-537. In: KNIGHT, P. T. ; FERNANDES, C. C. C. ; CUNHA, M. A. V. C. **E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios e Programa e-Brasil. Yendis Editora, São Caetano do Sul-SP, 2007.

BEUREN, Ilse Maria; MOURA, Geovanne Dias e KLOEPPEL, Nilton Roberto. **Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas**: uma análise nos estados brasileiros. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro 47 (2): 421-441, mar/abr. 2013

BRASIL. **Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, (2000).

BRASIL**. Decreto de 03 de abril de 2000**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Diário Oficial da União, Poder Executivo. Brasília, DF, 4 abr. 2000, p.44.

BRASIL. **Decreto 7892 de 23 de janeiro de 2013.** Diário Oficial da União, Poder Executivo. Brasília, DF.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, volume 1, 7º edição, 2003.

CUNHA, Maria Alexandra.V.C; MARQUES, Érico Veras e MEIRELLES, Fernado de Souza. **Modelos de Gestão de Tecnologia de Informação no Setor Público Brasileiro**. ENANPAD, 26, Salvador, 2002. Resumo dos Trabalhos. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

CUNHA, Maria Alexandra V.C. Governo Eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: BARBOSA, A. (Ed.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil**: 2005-2009. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010.

DAHLBERG, Tomi; KIVIJÄRVI, Hannu. An integrated framework for IT governance and the development and validation of an assessment instrument. In: **Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences**. Big Island, Hawaii. 2006. IEEE

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA. Disponível em: www.priberam.pt. Acesso em: 23 de setembro de 2014.

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991.

FERGUSON, Matin. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERGER, José e CEPIK, Marco (orgs). ***Internet e Política:*** *teoria e prática da democracia Eletrônica*. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2002. p. 103-140.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Organização do governo eletrônico no Brasil: situação atual, problemas e propostas. In: KNIGHT, P. T. ; FERNANDES, C. C. C. ; CUNHA, M. A. V. C. **E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios e Programa e-Brasil. Yendis Editora, São Caetano do Sul-SP, 2007.

FERNANDES, A. A.; ABREU, V. F.; **Implantando a governança de TI**: da estratégia à gestão dos processos e serviços. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência**: accountability e política da publicidade. Lua Nova, N° 84, 2011.

FOUNTAIN, Jane E. **Construindo um Estado Virtual**. Tecnologia da informação e mudança institucional. Tradução, Cecile Vossenar. Brasília, ENAP, 2005.

GARCIA, Rodrigo Moreira. **Governo eletrônico, informação e competência em informação**. Inf. & Soc. Est., 16(2): 79-87. 2006.

GOODIN, Robert (org.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

GOUREVITCH, Philip. MORRIS, Errol. **Procedimento operacional padrão:** uma história de guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neo-institucionalismo**. Lua Nova, N° 58, 2003, p. 192-223.

JEPPERSON, R.L. Institutions, Institutional effects, and Institutionalization, In: **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991, 143-163.

LAIA, Marconi Martins de. **Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira**: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional. 2009. 350 f. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a obtenção do título de doutor em Ciência da Informação – Belo Horizonte.

LAIA, Marconi Martins de; CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; NOGUEIRA, Antonio Roberto Ramos; MAZZON, José Afonso. **Electronic government policies in Brazil:** context, ICT management and outcomes. Revista de Administração de Empresas, vol. 51, n.1. São Paulo. 2011.

LUNARDI, Guilherme Lerch. **Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre, 2008.

MACHADO-DA-SILVA, C.; FONSECA, V. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In: VIEIRA, M. e OLIVEIRA, L. (Eds). **Administração contemporânea:** perspectivas estratégicas (pp. 27-39). São Paulo: Atlas, 1999.

MARCONI Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: 7ª Edição. Atlas, 2010.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos, GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial**. In Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – v.1, n.1 (Nov. 1937) – Ano 55, números 1 e 2. Brasília: ENAP. 2004.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos, GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **A institucionalização do governo eletrônico no Brasil.** Revista de Administração de Empresas, vol. 46, n. 4. São Paulo, Out-Dez 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902006000400007&script=sci_arttext. Acesso em: 29 de setembro de 2014.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos, GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro.** Cadernos EBAPE.BR, vol. 3, no. 4. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512005000400004&script=sci_arttext. Acesso em 27 de setembro de 2014.

MELO, Marcus A. **Governance e reforma do Estado**: o paradigma agente x principal. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 44998**, de 30 de dezembro de 2008. Institui a Política de Tecnologia da Informação e Comunicação no Governo do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial de Minas Gerais, Poder Executivo. Belo Horizonte, MG, 31 dez. 2008, p. 16.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual n 45794**, de 02 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Diário Oficial de Minas Gerais, Poder Executivo. Belo Horizonte, MG, 03 dez. 2011.

NEVES, José Luiz. **Pesquisa Qualitativa**: Características Usos e Possibilidades. Caderno de Pesquisa em Administração. V. 1. Nº3. São Paulo. 1996. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c03-art06.pdf> Acesso em: 17 de outubro de 2014.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OFFE, Claus. Intitutions in East European Transitions. In GOODIN, Robert (org.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge. Cambridge University Press, 1996

OKOT-UMA, Rorgers. **Eletronic Governance**: re-inventing good governance. London: Commonwealth Secretariat, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estrutura Organizacional**: Uma abordagem para resultados e competitividade. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Joaquim Castro; LEÃO, Paulo Alcântara Saraiva; FILHO, João Corte Magalhães. Governo Eletrônico e reforma da administração pública. In: KNIGHT, P. T. ; FERNANDES, C. C. C. ; CUNHA, M. A. V. C. **E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios e Programa e-Brasil, p.639-653. Yendis Editora, São Caetano do Sul-SP, 2007.

OCDE. **E-government**: analysis framework and methodology. Paris: OCDE, 2001

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Benchmarking e-government**: a global perspective. New York: United Nations - Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU/ASPA). **Benchmarking e-government**: a global perspective. New York: UN/DPEPA, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global E-government Readiness Report 2008**. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf> Acesso em 30 de setembro 2014.

PIAGGESI, Danilo; SUND, Kristian e CASTELNUOVO, Walter. Global Strategy and Practice of E-Governance: Examples from Around the World. IGI Global; 1 edition, 2011.

ROBBINS, Stephen. **Comportamento Organizacional**. São Paulo. Prentice Hall, 2002.

RUA, M. G. **Análise de Política Públicas**: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo eletrônico ou Governança Eletrônica** – Conceitos alternativos no uso das tecnologias da informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. XVI Concurso de Ensayos e Monografias del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Adminstración Pública "Gobiero Electrónico". Caracas, 2002.

SCOTT, W. Richard 2001. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed.

SCOTT, W. Richard. Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John. (Org.). **Institutional Environments and Organizations**: Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks: Sage, 1994.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. The Organization of Societal Sectors: propositions and early evidence. In: **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991, 108-140.

SUCHMAN, Mark C. 1995. Localism and globalism in institutional analysis: The emergence of contractual norms in venture finance. In: **The Institutional Construction of Organizations**: International and Longitudinal Studies, 39- Sage.

THÉRET, Bruno. **As Instituições entre as Estruturas e as Ações**. Lua Nova, N° 58, 2003, p.225-254.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VÁSQUEZ, M.L.; DA SILVA, Maria Rejane Ferreira; CAMPOS, Eliane Siqueira; ARRUDA, Ilma Kruze Grande de; DINIZ, Alcides da Silva; VERAS, Ida Leite; PEREIRA, Ana Paula Campos. **Participação social nos serviços de saúde**: concepções dos usuários e líderes comunitários em dois municípios do Nordeste do Brasil. Cad. Saúde Pública 19, no. 2 (2003): 579-591.

WALSHAM, G. **Interpretive case studies in IS research**: nature e method. European Journal of Information Systems, 1995: Vol. 4, pags. 74-81

WEILL, Peter; ROSS, Jeanne W. **Governança de Tecnologia da Informação**: como as empresas com melhor desempenho administram dos direitos decisórios de TI na busca por resultados superiores. São Paulo. Makron Books do Brasil. 2006.

WERTHEIN, Jorge. A **sociedade da informação e seus desafios**. Ciência da Informação, vol. 29, N° 2. Brasília, Maio/Agosto 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652000000200009 Acesso em 16 de outubro de 2014.

ZILBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel**. Economia e direito:** análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro, Campus, 2005.

ZUCKER, L. G. (1991). The role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. W. W. Powell and P. J. DiMaggio (eds). Chicago, The University of Chicago Press: 83-107.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevista

1) Qual a percepção do(a) Sr(a) acerca das estruturas organizacionais de governo eletrônico existentes? E dos comitês e grupos de trabalho?

2) Como o(a) Sr(a) vê a efetividade dessas estruturas? Seus papéis e responsabilidades são bem definidos?

3) Foram produzidos documentos normativos referentes à política de TIC? Qual a percepção do(a) Sr(a) sobre eles?

4) Foram padronizados procedimentos referentes à política de TIC e à governança eletrônica? Qual a percepção do(a) Sr(a) sobre eles?

5) Qual a percepção do(a) Sr(a) sobre a legitimidade das normas e das estruturas organizacionais?

6) Quais são os mecanismos de *enforcement* para que os órgãos e entidades cumpram as normas? Qual a percepção do(a) Sr(a) sobre eles?

7) Qual a percepção do(a) Sr(a) sobre os serviços oferecidos nos portais do governo?

8) Qual a percepção do(a) Sr(a) sobre os mecanismos de transparência do governo através dos meios eletrônicos?

9) Qual a percepção do(a) Sr(a) sobre os mecanismos de participação do cidadão existentes hoje através de meios eletrônicos?