

# **Institucionalização do e-governo como Instrumento de Legitimidade da Governança Eletrônica no Setor Público no Brasil, Chile e Peru**

**Autoria:** Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha, Luis Carlos Duclós, Alexandre Fernandes Barbosa

## **Resumo**

Para enfrentar o desafio de promover o desenvolvimento econômico e social sustentável em um ambiente de alta complexidade e as rápidas transformações os governos devem repensar o modelo de gestão pública, suas estruturas político-administrativas e seus mecanismos de governança. O esgotamento do modelo político-institucional baseado na gestão burocrática trouxe para a agenda política temas como desempenho, eficiência, transparência e prestação de contas, constituindo-se em questões centrais no processo de modernização da gestão pública. Como resultado, novos modelos estão sendo implementados e a adoção de recursos tecnológicos e de programas de e-governo é vital. Esses programas não são apenas uma especialização na administração pública, mas uma força transformadora que afeta todos os níveis e funções de governo, criando um novo conceito: o da governança eletrônica. A idéia de governança eletrônica como um subconjunto da governança no setor público está diretamente associada à implementação de mecanismos de controle e gestão dos recursos tecnológicos. Iniciativas de implementação de programas de e-governo têm sido adotadas mundialmente. Este artigo analisa os mecanismos de institucionalização dos programas baseado nos princípios da governança eletrônica nos seguintes países: Brasil, Chile e Peru.

## **1. Introdução**

Palavra antiga na literatura, mas popularizada somente nos anos 90, “governança” sugere um modo de governo organizado sobre uma base de cooperação, de uma parceria ou de um contrato, entre uma pluralidade de atores, públicos e privados (SCIENCES HUMAINES, 2004). A emergência da noção de governança está certamente ligada a questões econômicas e a políticas públicas, mas também a uma transformação da realidade do poder e da autoridade nas sociedades atuais. Esta transformação do poder e autoridade está ligada a modificações sem precedentes das sociedades, tais como a generalização da escolarização, a atividade das mulheres, crescimento do consumo e a transformação do emprego e das formas de organização.(SCIENCES HUMAINES, 2004).

O termo governo eletrônico, popularizado a partir do final década de 90, aparece em textos acadêmicos e profissionais relacionado a práticas de “boa governança”. Programas de governo eletrônico em governos nacionais, sub-nacionais e locais foram implementados em diversos países sob a influência ideológica da *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública – NGP, que propunha que a gestão das organizações públicas fosse calcada na das empresas do setor privado. Com o tempo, sucederam à NGP modelos de gestão que consideraram outras dimensões, como transparência, controle social, participação e *accountability*. Os programas de governo eletrônicos de países em desenvolvimento, refletiram, num primeiro momento, as práticas da “boa governança”, conceito criado pelo Banco Mundial e que, em alguns casos, condicionava a concessão de empréstimos às nações a essas práticas. Para os críticos do chamado neo-liberalismo e da NGP, esta idéia de “boa governança” apenas encobriu recomendações em favor do encolhimento do Estado, de privatizações, do levantamento de barreiras entre os setores público e privado, da limitação da dívida e dos gastos públicos e do exercício das práticas da gestão empresarial na área pública. Mas, mais recentemente, foram incorporadas às agendas de e-governo questões que vão além

daquelas apresentadas pela NGP (como eficiência por resultados ou ter foco no “cliente”): preocupação com inclusão social e digital, participação, democracia, exercício da cidadania, democracia e responsividade do Estado. Em relação ao conceito original, são programas de e-governo com uma perspectiva ampliada e mais próxima dos desafios enfrentados pelos governos das várias esferas dos países em desenvolvimento.

Este trabalho estuda os programas de governo eletrônico em três países da América Latina: Brasil, Chile e Peru. Sob a perspectiva da teoria institucional, aborda a institucionalização do e-governo como instrumento de legitimidade de governança no setor público. Foi criado um modelo de análise que investiga algumas variáveis dos programas, políticas ou ações de e-governo para descrever aspectos da institucionalização.

## **2. Fundamentação Teórica**

### **2.1 Governança, governança corporativa, governo eletrônico, governança eletrônica e governança de TI**

Conceitua-se governança como o uso da autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações (UNESCO, 2004), (CUNHA, 2005). Governança é, normalmente, caracterizada por participação, transparência e *accountability*. O termo governança deu origem a variações, cada uma com significados particulares – governança local, governança mundial, governança da Internet, governança urbana e outras ainda mais fechadas, como governança hospitalar ou governança universitária. O estudo de governo eletrônico está associado a governança. No escopo deste trabalho, sentiu-se então a necessidade de precisar a definição de alguns termos: governança corporativa, governo eletrônico, governança eletrônica e governança de TIC.

Em empresas, governança corporativa ou organizacional está associada à forma como elas são geridas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente, conselho fiscal e demais partes interessadas. No contexto da gestão pública, é um conceito mais amplo, governança relaciona-se com a prática de um novo modelo de funcionamento da relação entre governo e todos os atores sociais e que diz respeito às ações governamentais, mas também ao exercício da cidadania e de participação.

Os avanços nas Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC, particularmente da Internet, abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre o governo e cidadãos, contribuindo para alcançar os objetivos da governança. É importante que não se imponha ao estudo deste tema, uso das TIC, uma visão instrumentalista da tecnologia. Historicamente, o grosso dos esforços para incorporar recursos tecnológicos nos governos orientou-se para melhorar a gestão do Estado (as primeiras aplicações foram folhas de pagamento, controle da arrecadação e despesa governamental, compras, e outras aplicações para melhorar a administração pública). São objetivos igualmente importantes melhorar a quantidade, a qualidade e o acesso à prestação de serviços ao cidadão, conseguindo, também, redução de custos. O problema reside em se confinar o âmbito do “político” aos parâmetros restritivos de um modelo gerencialista. Ao aceitar estes limites, pode-se estar desperdiçando uma virtude intrínseca da tecnologia como instrumento para a democracia, a possibilidade de criar um marco para os fluxos discursivos e complexos de informação dos cidadãos ao Estado, do Estado aos cidadãos e estes entre si. Com a tecnologia, é possível almejar a existência de um debate na esfera pública em que os distintos atores da sociedade podem colocar como questão permanente o ajuste da sua democracia real à sua democracia ideal (PORRAS, 2003). Esta dimensão do uso de tecnologia no Estado não encontra paralelo na área privada.

Com foco intencional nos desafios da reforma administrativa (que é uma pequena parte da Reforma do Estado), sem perder de vista que o objetivo de governança é bem maior e, portanto, do uso da tecnologia, é possível falar de governança organizacional no setor público num modelo que se aproxima do setor privado. Neste contexto particular, e ainda assim sofrendo restrições severas por alguns autores, governança organizacional está relacionada ao aumento da capacidade que o governo, através da adoção de princípios gerenciais na administração pública, tem para orientar a ação do estado focada em resultados e ênfase em mecanismos de controle. Conseqüentemente, temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas são questões centrais no processo de modernização da gestão pública (BARBOSA *et al.*, 2005; REINHARD e DIAS, 2005), as quais conduzem à idéia de implementação de mecanismos de controle e de boas práticas de gestão.

No cenário internacional, a crise no setor público vivida a partir dos anos 70, teve um componente de natureza fiscal, que se iniciou na ineficiência da gestão orçamentária, caracterizada pelo crescimento não-sustentável dos gastos públicos, e foi agravada pelas práticas ineficientes de gestão, pela falta de mecanismos de controle e transparência, e por processos de corrupção institucionalizados (HEEKS, 2002). O movimento de reformas do setor público empreendido nos anos 80 e 90 por países desenvolvidos e em desenvolvimento foi amplamente baseado nos conceitos preconizados pela Nova Gestão Pública ou *New Public Management* (BARZELAY, 2001; OSBORNE e GAEBLER, 1992). As organizações públicas e agências governamentais construídas no modelo burocrático weberiano foram pressionadas a adotarem práticas de gestão do setor privado com princípios de mercado, tais como foco no cidadão, desempenho empresarial, gestão estratégica, gestão por resultados, auditoria, avaliação e empreendedorismo (BARZELAY 2001; OSBORNE e GAEBLER, 1992). A importação de modelos gerenciais do setor privado para o setor público, processo baseado na teoria do gerencialismo, é um dos princípios básicos da NGP (FERLI *et al.*, 1996). Embora não prescreva o que deve ser feito, ela recomenda uma nova abordagem gerencial para o aumento de eficiência do governo. O desafio para os gestores públicos torna-se ainda maior quando o governo sofre pressões do ambiente externo para que o relacionamento governo-sociedade seja realizado agora no ambiente da economia digital, baseado em redes virtuais de relacionamento. As tecnologias de informação e comunicação têm sido reconhecidas como agentes de mudança no setor público e instrumentos que viabilizam a implementação de reformas no setor (FOUNTAIN, 2001; HEEKS, 2002; HOLMES, 2001; O'LOONEY, 2002; SCHEIDER *et al.*, 2004).

Ainda que não exista um consenso a respeito da composição da agenda da reforma do setor público, Heeks (2002) identificou cinco componentes tipicamente encontrados nas agendas de governos empreendedores de reformas, fortemente influenciados pela NGP: aumento de eficiência, descentralização, aumento da *accountability*, gestão de recursos (humanos, financeiros e tecnológicos) e princípios gerenciais baseados em forças mercadológicas. Esses fatores exigiram que os governos e seus gestores públicos encontrassem mecanismos inovadores de gestão, criando um novo paradigma de eficiência da máquina pública e de relacionamento do governo com a sociedade, baseado em transparência, eficiência e qualidade dos serviços públicos, e controle social. Foi exigido dos governos e seus gestores que encontrassem mecanismos inovadores de gestão, criando um novo paradigma de eficiência da máquina pública e de relacionamento do governo com a sociedade, baseado em transparência, eficiência e qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, adeptos da NGP acreditam que os modelos de gestão institucionalizados no setor privado lidam com as influências dos fatores ambientais e, num contexto operacional, podem ser adaptados para a gestão pública - incluídos aí os mecanismos de gestão por resultados, gestão por processos, indicadores de desempenho, reorganização, gestão por competências, e adoção das TIC para a transformação

organizacional. Ressalvam que essa adequação de modelos de gestão não é trivial e deve-se levar em consideração as características inerentes ao setor público que não existem no setor privado (BRETSCHNEIDER, 1990; TORRES, 1997).

O uso de TI para revitalizar, melhorar, reformar e modernizar o governo é um tema central não só do modelo de gestão baseado na NGP, mas também dos modelos de gestão pública pós-NGP que, além da questão principal da eficiência, incorporaram questões mais amplas, como a *accountability* e o controle social. As críticas existentes ao modelo proposto pela NGP não mudam a ligação de TI com a modernização da gestão pública, tampouco minimizam a sua relevância (FOUNTAIN, 2001).

As tecnologias produzem revoluções significativas nos aspectos centrais da vida cotidiana de indivíduos e organizações (KLISBERG, 1994). Na segunda metade da década passada, a expressão e-governo (*e-government*) começou a ser utilizada com mais freqüência após a disseminação da idéia de comércio eletrônico (*e-commerce*), tornando-se então completamente associada ao uso das TIC nos diversos níveis e práticas de governo (DINIZ, 2000; LENK e TRAUNMÜLLER, 2002).

O governo eletrônico, ou e-governo, pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública (Agune e Carlos, 2005). Foi uma resposta do setor público às forças provenientes do movimento de reforma da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo (Chain *et al.*, 2004), levando-o à implementação de um novo modelo de gestão dependente do uso estratégico de tecnologia (PARVLICHÉC e GARSON, 2004). Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o e-governo está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos, não se restringindo à simples automação dos processos e disponibilização de serviços *on-line* na Internet (ABRAMSON e MEANS, 2001). Pode-se dizer que o e-governo refere-se também à transformação da maneira com que o governo, através do uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado. É também freqüentemente associado ao uso das tecnologias de informação e comunicação e da Internet para entrega de serviços públicos, e surgiu no meio da década de 90. Ao longo de dez anos, conceitos mais abrangentes precisaram ser descritos, incluindo outras aplicações das TIC: a melhoria nos processos da administração pública, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica; essa última refere-se principalmente ao aumento da capacidade de transparência, participação democrática e *accountability*.

A necessidade de abranger conceitos mais abrangentes provocou que, mais recentemente, se passasse a utilizar o termo “governança eletrônica” como a aplicação das TIC na governança pública. A governança eletrônica tem como áreas: a **e-Administração Pública**, melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação; **e-Serviços Públicos**, melhoria na prestação de serviços ao cidadão e a **e-Democracia**, maior participação do cidadão, mais ativa, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo de tomada de decisão.

Diversos autores exploram as três dimensões da governança eletrônica. Na e-Administração Pública, classificam-se os textos que exploram a melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público pela utilização das tecnologias de informação e comunicação, à modernização da administração pública através do uso das TIC em seus processos internos (GRANT e CHAU, 2005; CUNHA, 2005; SCHEDLER *et al.*, 2004; MEDEIROS, 2004; RONAGHAN, 2002; OSBORNE, 1997). Para outros, os que privilegiam a perspectiva de e-Serviços Públicos, associa-se o uso de tecnologia no setor público ao acesso e entrega de soluções eletrônicas. É a melhoria na prestação de serviços ao cidadão,

principalmente por meio de canais digitais de acesso e entrega de soluções eletrônicas, como portais de serviços em websites de governo (AGUNE e CARLOS, 2005; HUANG *et al.*, 2005; CUNHA, 2005; PAVLICHEC e GARSON, 2004; SCHEDLER *et al.*, 2004; OSBORNE, 1997). Existem também autores que associam o e-governo à participação do cidadão em atividades democráticas interativas, à utilização das tecnologias de informação e comunicação para possibilitar uma maior participação do cidadão, mais ativa, nos processos democráticos e de tomada de decisão do governo (HUANG, 2005; CUNHA, 2005; SCHEDLER *et al.*, 2004; O'LOONEY, 2002; RUDIGER, 2002; SACO, 2002).

Muitos autores consideram ainda as dimensões de e-Serviços Públicos e e-Administração Pública como sendo uma única dimensão, denominada simplesmente de e-governo ou governança eletrônica (CHAIN *et al.*, 2004; CUNHA, 2005; FERRER e SANTOS, 2004). Na verdade, a fronteira entre essas três dimensões é difícil de ser estabelecida, uma vez que uma mesma solução eletrônica pode estar presente em uma, duas ou em todas as dimensões, como no caso das aplicações de compras eletrônicas no governo (*e-procurement*). Para Diniz (2000), as soluções de compras eletrônicas oferecidas pelos programas de e-governo alteram a estrutura do processo de compras governamentais (dimensão e-Administração), melhoram a eficiência e qualidade do serviço (dimensão e-Serviços Públicos) e, eventualmente, podem favorecer a oferecer mecanismos para controle social (dimensão e-Democracia).

A divisão do e-governo em três dimensões é, portanto, conceitual e facilita o tratamento teórico de questões relativas a ele.

Neste trabalho, optou-se por tratar e-governo como sinônimo para e-governança, mas com a ressalva que se considera que e-governança abarca um conceito mais amplo. A justificativa é que e-governo é um termo mais conhecido e, nos governos nacionais aqui estudados, não se encontraram programas de e-governança.

Para terminar a conceituação, aborda-se governança de TI, ou governança de TIC. As práticas de governança aumentam o grau de eficiência, *accountability* e responsividade dos governos e podem melhorar a prática democrática. Portanto, não é exagerado dizer que os recursos de TIC são instrumentos essenciais para a administração pública. Na área privada, também as TIC tornaram-se um fator crítico na geração de resultados. Assim, a área de TIC nas organizações públicas e privadas ganhou importância e complexidade, devendo as decisões, estruturas e responsabilidades serem explicitadas e compartilhadas com as áreas de negócio e áreas de suporte. Consequentemente, processos e estruturas de gestão de TIC são necessários, surgindo a chamada governança de TIC, como um subconjunto da governança organizacional.

A governança de TIC se mostra como tema relevante para os dirigentes executivos, dado que trata de questões que vão além das fronteiras tecnológicas, sustentando os princípios básicos da governança organizacional. Não existe uma definição única de governança de TIC na literatura, tendo sido por vezes interpretada com pequenas diferenças de escopo e abrangência. Pode ser considerada como sendo a responsabilidade dos executivos de uma organização na condução dos processos, pessoas e estruturas da área de TIC a fim de que atenda seus objetivos estratégicos, além de ser parte da governança organizacional. Autores como Brown e Grant (2005), Peterson (2004), Sambamurthy e Zmud (2000) e Weill (2004) consideram que a governança de TIC é a distribuição de direitos e de responsabilidades entre os *stakeholders* da organização, além de procedimentos e mecanismos para executar e monitorar decisões estratégicas. Outros a associam à idéia de alinhamento estratégico de TIC e a definem como a capacidade de integrar seus esforços com a finalidade de atender os objetivos de negócio (FEENEY e WILLCOCK, 1998; HEIDJEN, 2001). Uma definição mais alinhada com a proposta pelo *IT Governance Institute* (COBIT, 2005) aponta a governança de TIC como uma estrutura de relações e processos que dirige e controla uma organização, a fim de adicionar o valor ao negócio por meio do gerenciamento do risco e do retorno dos investimentos de TIC.

Independente da definição conceitual utilizada, o importante é que a governança de TIC possui uma visão tanto externa, ou seja, está interessada na ligação entre a área de TIC com as demandas de negócio, quanto interna, organizando os seus processos. No governo, os mecanismos de controle e gestão dos recursos tecnológicos são utilizados para aumentar o grau de eficiência, *accountability*, responsividade e para melhorar a prática democrática. Projetos e iniciativas de institucionalização específicas devem ser desenvolvidos para possibilitar que gestores e técnicos possam operar segundo boas práticas de governança de TIC algumas já validadas pelo mercado e que podem ser adaptadas e testadas no âmbito da administração pública.

## **2.2. Institucionalização do e-governo e a legitimidade da Governança Eletrônica**

O ambiente em que se desenvolvem as práticas de gestão pública, assim como aquele das empresas do setor privado, sofre influências das tendências e fenômenos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos (POLLIT e BOUCKAERT, 2000). Para Clegg *et al.* (1999), a perspectiva de análise das organizações segundo a teoria institucional permite analisar tais tendências e fenômenos buscando entender múltiplos aspectos das instituições e seus processos de institucionalização. Dentre esses aspectos encontra-se a formulação de políticas públicas por organizações governamentais. Assim, pode-se adotar esta perspectiva teórica para analisar o papel das políticas públicas de e-governo, suas estruturas e arranjos institucionais como mecanismos que conferem legitimidade à governança eletrônica no setor público. Para Fountain (2001), a perspectiva institucional é adequada para analisar as relações entre tecnologia de informação e comunicação, organizações, e arranjos institucionais e sociais.

A teoria institucional traduz o resultado da convergência de influências de teorias originárias principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições as idéias de instituições, padrões de comportamento, normas, valores, crenças e pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações (CLEGG *et al.*, 1999). A contribuição da teoria institucional para a área de estudos organizacionais está intimamente ligada ao processo de construção e reconstrução dos arranjos estruturais nas organizações, bem como ao processo de adaptação desses arranjos às mudanças organizacionais para adequarem-se ao ambiente e para busca de legitimidade. Dimaggio e Powell (1983), Meyer e Scott (1992) ampliam conceitualmente a visão de ambiente em termos técnico e institucional. O ambiente técnico caracteriza-se pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz ao estabelecimento e à difusão de regras, políticas, procedimentos e normas de atuação, necessárias para o alcance da legitimidade organizacional. As organizações submetidas a pressões do ambiente técnico são avaliadas pela eficiência e as submetidas a pressões do ambiente institucional são avaliadas pela adequação a exigências sociais. O governo e suas organizações públicas estão submetidos tanto ao ambiente técnico quanto ao institucional. No contexto deste estudo, aspectos técnicos e institucionais do e-governo serão observados.

Considerando a perspectiva organizacional da teoria institucional, o e-governo pode ser visto como um instrumento de legitimidade institucional das novas práticas de gestão e de governança no setor público fazendo uso dos recursos de TIC. Para Dimaggio e Powell (1983), as organizações competem não somente por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimidade institucional, para fins sociais, políticos e econômicos. Para Berger e Luckmann (1996) o processo de institucionalização pode ser entendido como sendo o processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros. Para Meyer e Rowan (1977), uma estrutura que se tornou institucional é aquela considerada, pelos membros de um grupo social, como eficaz e necessária. A legitimidade sociopolítica enfatizada pelos

autores está associada à conformidade em contextos relacionais e normativos, influencia a legitimidade da forma organizacional e sinaliza sua conformidade com as expectativas sociais e institucionais. O governo tem abrangência social que contorna toda a sociedade, portanto analisar a institucionalização do e-governo requer a análise de políticas públicas existentes que dão suporte e direção ao uso de recursos tecnológicos na gestão pública com implicações sociais na vida dos indivíduos e organizações em uma nação.

Para Fountain (2001), tratar da adoção das novas tecnologias nas organizações públicas, sobretudo a Internet e suas aplicações, requer atuar além dos domínios da ciência técnica, é necessário atuar também no domínio dos pensamentos políticos e sociais e das teorias institucionais. À medida que a Internet se universaliza, surge um fenômeno social: o da sociedade interconectada (FOUNTAIN, 2001), que traz questões centrais ao pensamento institucional e que devem ser respondidas pelos gestores públicos, tais como: De que modo os burocratas do governo utilizarão a rede mundial e os programas de e-governo? Existem negociações técnicas e políticas para o estabelecimento de um novo arranjo institucional devido a esse fenômeno? Até onde este fenômeno limita os arranjos institucionais vigentes? Quais dimensões da teoria institucional (organização, comunicação, coordenação e controle) devem ser levadas em consideração pelos gestores públicos? Que políticas públicas devem ser elaboradas e operacionalizadas para que as questões ligadas às novas tecnologias e ao e-governo sejam tratadas? Como monitorar tais políticas? Como avaliar a institucionalização do e-governo?

#### **4. Metodologia**

Esta pesquisa é descritiva e o método de coleta de dados foi obtenção de dados secundários e entrevistas semi-estruturadas com gestores ou consultores dos programas de e-governo de Brasil, Chile e Peru. É *ex post facto* e de levantamento, tendo-se em vista que o propósito estabelecido foi conhecer o objeto sem buscar relações causais.

O objetivo é descrever o processo de institucionalização do e-governo no Brasil, Chile e Peru, sob a perspectiva da teoria institucional. Para isso foram analisados os seguintes aspectos em cada programa: estrutura de coordenação, legislação e normas, financiamento do programa, agenda de projetos (tanto projetos setoriais como transversais ao conjunto da administração pública) e a implementação do programa, nos aspectos de liderança, coordenação e comunicação inter-burocrática e articulação com a sociedade.

#### **5. Programas de e-governo**

##### **5.1 Brasil**

As ações do governo eletrônico federal no Brasil iniciaram-se em 1999, tendo sido formalizado como programa em 2000. As linhas de ação do programa são: 1) promoção do acesso da população à Internet; 2) promoção da integração entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais; 3) implantação de infra-estrutura avançada de comunicações e serviços na administração pública; e 4) utilização do poder de compra do Governo Federal para a redução de custos. Embora mantida a estrutura, programas e projetos do programa do governo anterior, a partir de 2003 a gestão do governo Lula buscou uma maior ênfase nos temas sociais e na defesa de adoção de software não-proprietário e de código aberto (Pinto e Fernandes, 2005). Mais recentemente, ganhou notoriedade o projeto e-ping, Padrões de Interoperabilidade.

## **Estruturas de coordenação e marco legal**

A coordenação do governo eletrônico no governo federal é atribuição de um comitê interministerial integrado pelos dirigentes executivos de todos os ministérios (posição de segundo escalão diretamente subordinada ao ministro da pasta). Este comitê é denominado CEGE – Comitê Executivo de Governo Eletrônico, presidido pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República. A secretaria executiva do CEGE é exercida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão – SLTI /MPOG, sendo o seu dirigente o secretário executivo do CEGE. Para ampliar as instâncias de coordenação inter-ministerial do governo eletrônico, foram criados oito Comitês Técnicos, dos quais participam representantes dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Os comitês articulam o planejamento e a implantação de projetos e ações nas suas respectivas áreas, de: 1) implantação de software livre; 2) inclusão digital; 3) integração de sistemas; 4) sistemas legados e licenças de software; 5) gestão de sítios e serviços on-line; 6) infraestrutura de rede; 7) relações governo para governo; e 8) gestão de conhecimento e informação estratégica. A SLTI é também responsável pela coordenação dos Comitês Técnicos, à exceção de *Software Livre*, conduzido pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, e de *Gestão do Conhecimento*, de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores – MRE.

## **Legislação e normas**

A estrutura do programa eletrônico foi decretada pelo Presidente da República, instituindo o CEGE e os Comitês Técnicos. O CEGE edita resoluções que possuem o valor de recomendações de política, mas o cumprimento mandatório dessas resoluções não está claramente estabelecido. A SLTI edita normas de assuntos relacionados a informação e informática, como atribuição de órgão central na área, mas não tem exercido essa prerrogativa.

Alguns assuntos relevantes para o governo eletrônico foram objeto de Lei, de decretos da Presidência da República, de Resoluções do CEGE e de Resoluções da SLTI.

Exemplos de Resoluções do CEGE são a contratação de Sistemas (Resolução 1) e sua integração (Resolução 2) a padronização de sítios governamentais na Internet (Resolução 7) e a gestão do portal de serviços e informações do governo (Resolução 12). Alguns decretos do Presidente da República: o trâmite obrigatório de documentos eletrônicos para a Presidência da República (Decreto num. 3.585/2000), a criação de uma estrutura de segurança da informação (decreto num. 3.505/2000) e o pregão eletrônico (Decreto n. decreto n. 3.697/2000) e o que o modifcou instituindo obrigatoriedade. Foram objeto de Lei a tipificação de crimes eletrônicos contra a administração pública (Lei n. 9.983/2000) e a criação de chaves públicas (ICP-Brasil), que estruturou a utilização da certificação digital no país (Medida Provisória n. 2.00/2001) para utilização em transações eletrônicas públicas e privadas.

## **Financiamento do programa de Governo Eletrônico**

O levantamento da programação orçamentária para governo eletrônico, feita por Pinto e Fernandes (2005) sobre o Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil 2003 e 2004) mostra um montante de recursos de cerca de US\$ 1 bilhão para os quatro anos a partir de 2004, destinados ao conjunto de projetos e atividades diretamente relacionados com o governo eletrônico. Desse valor, a SLTI controla cerca de US\$ 82 milhões. Os programas transversais e setoriais representam a maior parte dos recursos programados, respectivamente US\$ 676 milhões e US\$ 472 milhões. Sublinha-se que, no regime orçamentário brasileiro, o orçamento programa pode não ser executado da forma prevista, pois está sujeito ao contingenciamento de

recursos pelo Ministério da Fazenda. Além disso, o baixo percentual de recursos controlados pela SLTI (cerca de 6,6% do total) indica uma baixa capacidade de mobilização e alocação direta de recursos ao Programa de Governo Eletrônico.

### **Agenda de projetos**

Além do programa Governo Eletrônico, há projetos afins, transversais à estrutura de governo, e outros setoriais, sob coordenação de uma entidade específica. Formalmente, todos são subordinados à coordenação do CEGE, mas verifica-se que há diferentes situações em relação ao alinhamento estratégico com o Governo Eletrônico. Pinto e Fernandes (2005) descrevem alguns conjuntos de projetos e ações. Primeiro, projetos voltados para a oferta de serviços e informações ao cidadão em meio eletrônico, com ênfase em sítios Internet, sendo a criação de portais integradores a principal iniciativa. Em 2005, conclui-se uma pesquisa para identificar a demanda por serviços e informações governamentais, tanto de cidadãos como de empresas. Segundo, a expansão e melhoria de redes de comunicação, destacando-se a constituição da futura Infovia Brasil, uma rede de alto desempenho para uso exclusivo da Administração Pública Federal. Terceiro, a convergência e integração entre os sistemas e bases de dados, sendo a publicação do e-Ping – Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico Brasileiro (Brasil, 2004), um avanço significativo neste campo. Finalmente, a construção do marco legal e normativo para as transações eletrônicas, que afeta não só o governo eletrônico, como também toda a gama de atividades e relações entre agentes do comércio eletrônico.

Entre as iniciativas transversais à estrutura de governo, que abrangem o conjunto da administração federal, Pinto e Fernandes (2005) elencam os programas de: *inclusão digital*, coordenado pela SLTI/MPOG, *universalização dos serviços de telecomunicações*, conduzido pelo Ministério das Comunicações - MC, *certificação digital*, do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, *compras eletrônicas governamentais*, SLTI, *cartão magnético*, tratado por meio de um comitê técnico inter-ministerial, *Sociedade da Informação*, do MCT (este, apesar de formalmente não ter sido extinto, não tem exercido atividades relevantes), e *comércio eletrônico*, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, *gestão (Reforma Administrativa)*, Secretaria de Gestão – SEGES e SLTI, ambas do MPOG.

As iniciativas setoriais são aquelas com escopo mais focado em um setor da administração pública, com maior autonomia e por disporem de estrutura organizacional e inserção institucional específica, naqueles órgãos responsáveis por sua gestão orçamentária e implementação operacional. Os mesmos autores (Pinho e Fernandes, 2005) listam os projetos responsáveis pelos resultados de maior impacto alcançados pela administração pública federal brasileira na área de governo eletrônico: a *informatização nas escolas*, conduzida com relativa autonomia pelo Ministério da Educação, a *informatização da previdência social*, Ministério da Previdência Social e vinculadas e a *informatização da arrecadação de tributos*, Ministério da Fazenda e Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO.

### **Implementação do governo eletrônico**

O governo eletrônico brasileiro teve sua implementação iniciada por instâncias de coordenação com inserção privilegiada na organização da administração federal. Os projetos a ele associados possuíram (e possuem) elevada transversalidade e alguns têm se inserido com centralidade na agenda governamental (Pinto e Fernandes, 2005). A implementação é pouco recente (afinal, já são seis anos), mas pode-se dizer que a institucionalização ainda não está concluída e que, portanto, é importante falar-se dos mecanismos de implementação. Como já descrito, para isso aborda-se Liderança, Coordenação e Comunicação Intra-burocrática e Articulação com a sociedade.

O projeto de governo eletrônico federal, desde a sua criação até o fim do governo FHC, foi fortalecido pela liderança exercida pelo Ministro Chefe da Casa Civil, que tinha experiência e gosto pelos temas de informática. A centralidade na agenda governamental do programa de e-gov foi obtida pela liderança exercida pelo Ministro Pedro Parente. O gestor da SLTI/MPOG e a equipe também buscaram espaço estratégico para o programa. Outros agentes com posição de destaque na implementação do programa foram, além da SLTI e da Casa Civil da Presidência da República, o Serpro, as áreas de informática e comunicação social da Presidência da República e a Anatel. A mudança de governo, em 2003, não modificou substancialmente o arranjo formal do governo eletrônico. No entanto, com pouca familiaridade ou gosto pelo tema, o Ministro da Casa Civil não exerce um papel de liderança e o programa deixa de estar apoiado no envolvimento direto de um Ministro influente. Durante os primeiros anos do governo Lula, há divisão de espaços entre SLTI e ITI, tendo o Instituto tentado se inserir com mais centralização na agenda do governo eletrônico, especialmente em software livre e inclusão digital. A troca recente de Ministro Chefe da Casa Civil ainda não permite apontar qual será a centralidade do programa de Governo Eletrônico na agenda do último ano de governo. No entanto, as modificações recentes já permitem apontar uma maior liderança exercida pela SLTI.

Há alguns pontos positivos a ressaltar na coordenação e comunicação intra-burocrática do programa federal. Primeiro, uma instância de coordenação estratégica com participação de altos dirigentes de todos os ministérios, vinculada à presidência da República. Segundo, houve uma política formalmente definida e que recebeu ampla divulgação. Terceiro, a construção de uma visão compartilhada ocorreu de forma compartilhada, com fixação de metas. Como desafios a superar, não existem instâncias de coordenação do programa de governo eletrônico nos ministérios e sem liderança setorial de informática. As unidades responsáveis pela gestão da informação e informática estão subordinadas a instâncias que não estão alinhadas ao programa de Governo Eletrônico. A implementação de projetos interministeriais enfrenta dificuldade de coordenação e mobilização das equipes. No período de 2000 a 2002, o CEGE realizou reuniões ordinárias regularmente, com acompanhamento contínuo do cumprimento de metas. Depois, a instância coordenadora foi muito enfraquecida. Não há acompanhamento de metas, e os indicadores de progresso, e seu acompanhamento, para avaliação de aspectos cruciais como acesso, transparência e desenvolvimento, ainda é incipiente. Os Comitês Técnicos, cujo número foi ampliado de cinco (governo FHC) para oito (governo Lula) realizaram planejamento estratégico no novo governo, mas pouco se reuniram e esta instância de mobilização intra-governamental para, dentre outros objetivos, se construir uma visão compartilhada no governo, não tem sido efetiva.

## **5.2 Chile**

Brasil e Chile foram os primeiros países da América Latina a desenvolver ações de governo eletrônico e sociedade da informação, em 1995. Seus programas mais completos nasceram no ano de 1999, no Chile (*Hacia una Sociedad de la Información*) e em 2000, no Brasil (Kaufmann, 2003). Ainda no ano de 2000, o presidente faz um discurso onde anuncia a iniciativa de governo eletrônico. Em maio de 2001, é emitido o *Instructivo Presidencial sobre gobierno electrónico*. O Chile publicou em 2002 a sua “Agenda de Governo Eletrônico 2002-2005”, que propunha ações até o final do mandato do então presidente Lagos.

### **Estruturas de coordenação e marco legal**

O Ministério da Economia abriga o cargo de CIO do governo chileno. É o subsecretário de Economia e Coordenador Governamental de Tecnologias da Informação e Comunicação. Este cargo foi criado em 2003, e o seu ocupante preside o Grupo de Ação Digital, nome com que

se batizou o grupo de trabalho encarregado de elaborar a Agenda Digital 2004-2006, para o qual se formaram seis subgrupos de trabalho: massificação de acesso; educação e capacitação; estado em linha; desenvolvimento digital das empresas; desenvolvimento da indústria de TIC e marco jurídico. Nesses grupos de trabalho, que funcionaram de abril a dezembro de 2003, trabalharam mais de 170 dirigentes públicos e privados, especialistas e membros da academia. O resultado deste esforço foi um acordo público-privado sobre uma estratégia-país, para 2010, quando o Chile celebra seu bicentenário, e um Plano de Ação para o período 2004-2006 que contempla 34 iniciativas.

### **Agenda de projetos**

Historicamente, foram importantes os projetos Chile-compras (*e-procurement*), assinatura e certificação digital e mais recentemente o trâmite de documentos eletrônicos, desde 2004 sendo utilizado pelo Banco de Desenvolvimento.

O grupo de trabalho “Estado em Linha”, do Plano de Ação 2004-2006, definiu iniciativas transversais a serem implementadas: Plataforma de Serviços Eletrônicos para Trâmites, cujo propósito é que todas as instituições públicas tenham acesso a informação que possuem os grandes serviços do Estado, eliminando os requerimentos de informação, por exemplo certificados de nascimento, já disponíveis no setor público; Rede digital de banda larga para o serviço público; plataforma eletrônica para Chile Solidário e as políticas sociais, aumentar a métrica e a eficiência do gasto público em tecnologias da informação. Também há um esforço de desenvolver os projetos de governos digitais regionais e municipais. Como iniciativas setoriais, podem ser citados projetos em diversos setores da administração pública, com destaque para a Saúde, onde se desenvolve uma rede digital para o setor de saúde, a agenda médica eletrônica para reduzir o tempo de espera no atendimento, e alicença médica eletrônica, este sendo desenvolvido por um conjunto de instituições, de segurança social e saúde.

### **Implementação do governo eletrônico**

Na implementação do governo eletrônico, chamam a atenção algumas características que o diferenciam do Brasil e Chile: a existência de um coordenador geral (à semelhança dos outros dois países), mas no Chile apontado como o “CIO” governamental, denominação mais afeta ao setor privado. A participação de diversos agentes sociais para a elaboração de uma visão estratégica para o ano de 2010, apresentada pelo presidente Lagos à nação. Também, é de remarcar o pioneirismo do Chile em relação a Governo Digital e Sociedade da Informação por comparação aos demais países da América Latina.

## **5.2 Peru**

O governo peruano iniciou em 2001 o projeto e-Peru e em 2002 sua Política Nacional de Informática. Em 2005, publica por Resolução Ministerial o *Plano de Desenvolvimento da Sociedade da Informação no Peru – a Agenda Digital Peruana – 2005*, um documento em que se apresentam as políticas, estratégias, ações e metas que deverão ser promovidas por todos os setores do país. No documento, um diagnóstico da realidade peruana e seu contexto mundial para desenvolver cinco temas estratégicos – infra-estrutura de comunicações; desenvolvimento de competências humanas; aplicações sociais, participação cidadã e desenvolvimento; produção e serviços e; governo eletrônico (documento disponível em [http://www.pcm.gob.pe/portal\\_ongei/ongei2.asp](http://www.pcm.gob.pe/portal_ongei/ongei2.asp) em 25/04/2006).

### **Estruturas de coordenação e marco legal**

A Presidência do Conselho de Ministros - PCM é o ente gestor do Sistema de Informática Nacional, que é integrado por, além da PCM, o Conselho Consultivo Nacional de Informática

(CCONI), o Comitê de Coordenação Interinstitucional de Informática (CCOI), as Oficinas Setoriais de Informática e as demais Oficinas de Informática dos Ministérios, das Instituições Públicas descentralizadas e empresas públicas, os órgãos de informática de âmbito regional, os órgãos de informática das municipalidades e os órgãos de informática dos poderes públicos e dos órgãos autônomos.

Para este trabalho, dois atores da informática nacional devem ser apontados. O primeiro, é a CODESI, Comissão Multisetorial (envolvendo múltiplos atores do setor público, privado e sociedade civil) para o acompanhamento e avaliação do “Plano de Desenvolvimento da Sociedade da Informação – a Agenda digital peruana”, criada por resolução ministerial para assegurar o cumprimento dos objetivos, resultados e metas nos prazos assinalados no Plano. Esta Comissão criou seis “mesas de trabalho”, uma das quais de governo eletrônico. O segundo, é a Oficina Nacional de Governo Eletrônico, sob coordenação da Secretaria de Gestão Pública da Presidência do Conselho de Ministros, a quem está atribuída a função de propor a estratégia nacional de governo eletrônico e coordenar e supervisionar a sua implementação. As funções da Oficina Nacional de Governo Eletrônico são descritas em [http://www.pcm.gob.pe/portal\\_ongei/capitulos.htm](http://www.pcm.gob.pe/portal_ongei/capitulos.htm) (último acesso em 26/04/2006).

### **Legislação e normas**

As funções da Oficina Nacional de Governo Eletrônico foram definidas por decreto presidencial (*Decreto Supremo*). A Agenda Digital Peruana foi instituída por decreto Ministerial, e há normas em vigor. A Estratégia Nacional de Governo Eletrônico e Informática, de 2005, foi elaborada pela Oficina de Governo Eletrônico e estabelece os princípios e ações para modernizar a gestão pública e promover a descentralização do Estado mediante o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, promover o incremento das capacidades competitivas da administração pública, empresas e cidadãos por meio do uso intensivo das TIC, entre outros objetivos. O Plano de Desenvolvimento da Informática (2003-2006) apresenta propostas e projetos orientados a melhorar a eficiência e eficácia das instituições públicas. Como exemplo de normas técnicas editadas no país, o uso obrigatório do código de boas Práticas para a Gestão da Segurança da Informação, Norma Técnica Peruana NTP-ISO/IEC 17799:2004 EDI.

### **Financiamento do programa de Governo Eletrônico**

As fontes de financiamento previstas na Estratégia Nacional de Governo Eletrônico são múltiplas. Organismos internacionais (como o BID, que financia o Plano de Modernização e Reforma do Estado) o orçamento da Presidência do Conselho de Ministros, o orçamento da República e o orçamento dos órgãos governamentais quando se trata de projetos setoriais.

### **Agenda de projetos**

Tal como no Brasil e Chile, há projetos afins, transversais à estrutura de governo, e outros setoriais, sob coordenação de uma entidade específica. Os projetos transversais atuais são: Desenvolvimento de portais (o portal nacional de serviços e informações ao cidadão, o da administração pública municipal, o portal do Estado Peruano e outros), a implementação de Software Livre, capacitação em TIC para os gestores públicos, o projeto Wiñay (palavra indígena, quechua, que significa crescer, desenvolver) cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável das localidades peruanas. Tem um componente importante de tecnologia de informação, uma vez que é sustentado por um sistema de informações que fará uso de tecnologias de informação e comunicação, o projeto PKI, de infra-estrutura de chaves-públicas, entre outros.

Como iniciativas setoriais, podem ser citados projetos bem sucedidos conduzidos pela SUNARP (Superintendência Nacional dos Registros Públicos), SUNAT (entidade arrecadadora de impostos no Peru) e Aduana peruana.

### **Implementação do governo eletrônico**

O programa peruano tem uma posição privilegiada na estrutura governamental, e conta com o apoio importante de líderes políticos.

Há articulação positiva com a sociedade. Um bom exemplo é a Comissão Multisetorial para o acompanhamento e avaliação do “Plano de Desenvolvimento da Sociedade da Informação – a Agenda digital Peruana”, composta por múltiplos atores do setor público, privado e sociedade civil. É uma continuação de experiência bem sucedida de envolvimento dos vários setores de uma comissão que a precedeu – a CODESI foi responsável pela elaboração do plano. O seu site na Internet denomina-a: *Continuando com la CODESI – Comisión Multisectorial para el seguimiento y evaluación del “Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú”*. Os participantes desta nova CODESI têm presença, participação e atuação efetiva desigual, mas essa é uma característica comum em trabalhos de articulação multisectorial.

O projeto de governo eletrônico tem visibilidade política e também junto ao cidadão.

## **5. Conclusões**

No estudo da institucionalização dos governos eletrônicos do Brasil, Chile e Peru, como instrumento de legitimidade da governança eletrônica, há pontos interessantes a remarcar.

Nos três países, e apesar de significativos esforços terem sido desenvolvidos nos últimos anos, é possível dizer que a governança eletrônica não está institucionalizada. Nos órgãos governamentais voltados para economia e finanças, a governança está mais legitimada, e este fato afeta as dimensões de e-serviços públicos e e-administração pública pois foram modificados processos governamentais. Há pouca ênfase em projetos sociais e de ampliação da prática democrática. Esta conclusão confirma os resultados de estudos anteriores (FERRER E SANTOS, 2004).

A teoria institucional foi uma perspectiva adequada para se abordar o estudo de legitimação da governança. As normas, convenções, procedimentos, leis, tanto oficiais como “oficiais”, explícitas ou implícitas, sustentam o comportamento dos atores sociais. Assim, não é de se estranhar que haja “estilos”, quase “sotaques”, diferentes de governo eletrônico em cada país estudado, ainda que as prioridades, marco legal e estruturas tenham relativa semelhança e instituições de financiamento dos programas tenham orientado fortemente as agendas nacionais e as prioridades de projetos.

O estudo dos arranjos institucionais comprovou o seu papel na legitimação da governança. Por exemplo, as estruturas de coordenação tiveram papel preponderante no estabelecimento e condução dos projetos, mas também na construção do marco legal, na negociação entre os atores e no estabelecimento de prioridades para promulgação de leis, normas e decretos.

A liderança com legitimidade política é fundamental para sustentar as ações e obtenção de resultados dos programas de governo eletrônico. Em trocas de governo, os programas ganham prioridade na agenda política (como no Peru) ou perdem (como no Brasil) apesar da estrutura de coordenação ter sido mantida na transição.

Os projetos de governo, especialmente os simultâneos ao lançamento dos programas de governo eletrônico, foram influenciados pela agenda da NGP e das prioridades definidas por organismos de financiamento internacionais como o Banco Mundial. Termos como “boa governança”, “foco no cliente”, “controle de gastos”, aparecem nos documentos mais antigos. Atualmente, ganham destaque termos como “inclusão social”, “cidadania”, “controle social”,

“democratização”, “accountability” e “participação”. Não foi feito uma análise de conteúdo dos documentos para comprovar esta afirmação, mas esta é uma sugestão de trabalho futuro. Uma dimensão não observada neste trabalho, também de interesse para investigação futura, é como os governos estão se organizando para a implementação de práticas de governança de TIC.

## 6. Referências Bibliográficas

- ABRANSON, M.; MEANS, G. E. *E-Government 2001 – IBM Endowment for The Business of Government*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001.
- AGUNE, R. M., CARLOS, J.A., *Governo eletrônico e novos processos de trabalho*. In *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*, organizadores: Evelyn Levy e Pedro Aníbal Drago, (Fundap, 2005)
- BARBOSA, A., FARIA, F., PINTO, S., *Governo Eletrônico: Um Modelo de Referência para a sua Implementação*, CATI 2004, FGV-EAESP, Junho, 2004.
- BARBOSA, A., FARIA, F., PINTO, S., *Organizando Os Ativos Tecnológicos Do Governo: Modelo De Referência Para A Implantação De Programas De Governo Eletrônico Centrado No Cidadão*, CLADEA 2005, Santiago, Chile, Outubro, 2005.
- BARZELAY, M. *The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars*. International Public Management Journal, n. 3, p. 229-265, 2000.
- \_\_\_\_\_. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Los Angeles: University of California Press, 2001.
- BERGER, P.; LUCKMANN, M. *Construção Social da Realidade*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1990, 8a. edição.
- BRETSCHNEIDER, S. *Management information systems in the public and private organizations: empirical test*. Public Administration Review, 50(5):536-545. Sep-oct 1990.
- BROWN, A., GRANT, G. *Framing the Frameworks: a review of IT governance research*. *Communications of the Association for Information Systems*, Vol. 15, p. 696-712, 2005
- CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. *e-gov.br A Próxima Revolução Brasileira*, São Paulo, Prentice Hall, 2004.
- CLEGG, S.R., HARDY, C., NORD, W.R., *Handbook de Estudos Organizacionais – Ação e Análise Organizacionais*. Ed. Atlas, 1999.
- COBIT, COBIT 4.0 – *Control Objectives, Management Guidelines and Maturity Models*. IT Governance Institute. 2005. Disponível em <[www.itgi.org](http://www.itgi.org)>. Acesso em: 26 mar. 2006.
- CUNHA, M.A.V.C; *Meios eletrônicos e transparéncia: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Outubro 2005.
- DIMAGGIO, P.J., POWELL, W.W., *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review, v.48, p.147-160, 1983.
- DINIZ, E. *Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo*. In: Relatório 18/2000. NPP EAESP FGV, maio 2000. 100 p.
- \_\_\_\_\_. *E-commerce in the purchases process of São Paulo State government*. In: BALAS 2001, Proceedings. San Diego, California (EUA), Apr. 2001.
- FEENY, D.F., WILLCOCKS, L.P. *Core IS Capabilities for Exploiting Information Technology*. *Sloan Management Review*, Vol. 39, No. 3, p. 9–21, 1998.
- FERLI, E., PETTIGREW, A., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L., *The New Public Management in Action*. 1996.
- FERRER, F., SANTOS, P.; *e-government – O Governo Eletrônico no Brasil*. Editora Saraiva, 2004.

- FOUNTAIN, J. *Building the Virtual State – Information Technology and Institutional Change*. Brooking Institution Press, 2001.
- GRANT, G.; CHAU, D., *Developing a Generic Framework for E-Government*. Journal of Global Information Management; Jan-Mar 2005; 13, 1
- HEEKS, R. *Reinventing Government in the Information Age – International practice in IT-enabled public sector reform*. Routledge, 2002.
- HEIJDEN, H. Measuring IT core capabilities for eletronic commerce. *Journal of Information Technology*, Vol. 16, p. 13-22, 2001.
- HOLMES, D. *e.gov – eBusiness Strategies for Government*, Nicholas Brealey Publishing, 2002.
- HUANG, W.; SIAU, K.; WEI, K.K., *Electronic Government Strategies and Implemantation*. Idea Group Publishing, 2005.
- KLISBERG, B. *Uma gerência pública para novos tempos*. Revista do Serviço Público. Brasília: Cadernos ENAP, ano 45, v. 118, n. 1, 1994.
- LENK, K., TRAUNMÜLLER, R., *Electronic Government: Where Are We Heading?* Electronic Government: First International Conference, EGOV 2002, Aix-en-Provence, France, September 2-5, 2002. Proceedings. pp. 1 - 9
- MEDEIROS P.H. *Governo Eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. Dissertação de mestrado em Administração da Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2004.
- MEYER, J.W., ROWAN, B., *Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony*. American Journal of Sociology, v.83, n.2,p.340-363, 1977.
- \_\_\_\_\_, SCOTT, W.R., *Organizational environments: ritual and rationality (updated edition)*. Newbury Park, Sage, 1992.
- O'LOONEY, J. A. *Wiring Governments – Challenges and Possibilities for Public Managers*, Quorum Books, 2002.
- OSBORNE, D.; GAEBLER,T. *Reinventando o Governo – Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Editora MH Comunicação, 1992.
- OSBORNE, David. *Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. 1st. ed. New York: Plume, 1997.
- PAVLICHEV, A.; GARSON, G.D.; *Digital Government: Principles and Best Practices*. Idea Group Publishing, 2004.
- PETERSON, R., Crafting Information Technology Governance. *Information System Management*, p. 7-22, Fall 2004.
- Pinto, S.L.; Fernandes, C.C.C. Institucionalização do Governo Eletrônico: o caso do Brasil. *Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, Oct 2005.
- POLLIT C., BOUCKAERT, G., *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford University Press, New York, 2000.
- PORRAS, José I. De la democracia procedimental a la democracia como ideal. La contribución de Internet para estrechar la brecha. In PORRAS, J.I.; ARAYA, R.(ed) *e-democracia : Retos e Oportunidades para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y la Democracia em la Sociedad de la Information*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, 2003. p.357.
- REINHARD, N., DIAS, I.M., *Categorization of e-gov initiatives: a comparison of three perspectives*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
- RONAGHAN, S.A., *Benchmarking e-Government: a global perspective. Assessing the progress of the UN member states*. United Nations Division for Public Economics and Public Administration & American Society for Public Administration. May 2002.

- RUEDIGER M. A; Governo Eletrônico e Democracia – Uma Análise Preliminar dos Impactos e Potencialidades na Gestão Pública. *In XVI ENANPAD. Anais em CD*. Salvador: Anpad. Setembro 2002.
- SAMBAMURTHY, V., ZMUD, R.W., Research Commentary: The Organizing Logic for an Enterprise's IT Activities in the Digital Era – A Prognosis of Practice and a Call for Research. *Information Systems Research*, Vol. 11, No. 2, p. 105-115, 2000.
- SACO, D.; *Cybering Democracy*. University of Minnesota Press, 2002.
- SCIENCES HUMAINES, *Les mots de la Gouvernance*. France, mars, avril, mai, 2004.
- SCHEDLER, K.; SUMMERMATTER, L.; SCHMIDT, B. *Managing the Electronic Government – From Vision to Practice*. Information Age Publishing, 2004.
- TORRES, G.G. *Esboço de um modelo de gestão governamental da informática, informação e comunicação*. Reunión sobre Tendencias y Desafios de la Gestión de la Información y TI. ONU. Chile, 26-28/nov/1997 in BAHIENSE Geraldo, NOGUEIRA Roberto Uso Estratégico de Tecnologia da Informação em Secretarias de Fazenda no Brasil XXVI Enanpad. In: *Anais Eletrônicos do EnANPAD 2002*, Salvador – BA, 2002.
- WEILL, P. Don't Just Lead Govern: How Top-Performing Firms Govern IT. *MIS Quarterly Executive*, Vol. 3, No.1, p. 1-17, 2004.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Defining E-governance*. Disponível em <http://www.unesco.org/webworld/e-governance> (27/jul/2005).