

Resistência à mudança no Sistema de Informação Gerencial: uma análise da institucionalização de estruturas e processos de TI em uma organização do Poder Judiciário Brasileiro
doi: 10.4025/enfoque.v36i2.31392

Emanuel Junqueira

Doutor em Ciências Contábeis pela
Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
emanuel.junqueira@gmail.com

Alamir Costa Louro

Doutorando em Administração de Empresas pela
Universidade Federal do Espírito Santo
alamirlouro@gmail.com

Célia Bubach

Mestre em Administração de Empresas pela
Universidade Federal do Espírito Santo
celiabuba@yahoo.com.br

Rosimeire Pimentel Gonzaga

Doutora em Ciências Contábeis pela
Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
rogonzaga@gmail.com

Recebido em: 21.03.2016

Aceito em: 20.12.2016

2ª versão aceita em: 20.03.2017

RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo analisar os fatores de resistência à mudança do Sistema de Informações Gerenciais – SIG, em uma organização do poder judiciário brasileiro, descrevendo como as ações dos atores podem inibir a institucionalização de práticas de controle gerencial. Utilizamos o método do estudo de caso, com o *framework* de Burns e Scapens (2000) para compreender o processo em que as regras viram hábitos e rotinas e são institucionalizadas e o *framework* de Huy (2001), de tipos ideais de mudança planejada, para analisar os fatores de resistência encontrados. O recorte escolhido para análise foi o das estruturas e processos de TI recomendados pela legislação em vigor e sustentadas pela literatura no campo. Realizamos entrevistas, análise documental e anotações de campo para a coleta e elementos da análise do discurso – AD para a análise dos dados. Os resultados indicam que as estruturas e processos de TI que deveriam compor o SIG da organização não estão totalmente institucionalizados, apesar da pressão coercitiva para a mudança. Dessa forma, observamos um uso meramente cerimonial de vários processos do SIG e concluímos que, se alta administração não exercer seu papel de coordenação e apoio ao processo de mudança e se não houver uma adequada capacitação dos servidores, dificilmente as regras tornar-se-ão hábitos e rotinas, ou seja, serão institucionalizadas. O trabalho contribui para o campo ao descrever como falhas no planejamento da mudança e/ou o desinteresse da alta administração, associado à falta de capacitação dos funcionários inibe a institucionalização de novas regras, mesmo quando essas são estabelecidas de forma coercitiva.

Palavras-chave: Teoria Institucional. Sistema de Informação Gerencial. Tecnologia da Informação. Processo de Mudança. Organizações Públicas.

Resistance to change in the Management Information System: an analysis of the institutionalization of IT structures and processes in an organization of the Brazilian Judicial Branch

ABSTRACT

This study aimed to analyze the resistance factors to change the Management Information System - MIS, in an organization of the Brazilian judiciary, describing how the actions of the actors can inhibit the institutionalization of management control practices. We use the case study method, with the framework of Burns and Scapens (2000) to understand the process in which the rules become habits

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

and routines and are institutionalized. Huy's framework (2001) were used to explain how the ideal types of planned change to analyzing can explain resistance factors. The cut chosen for analysis was the IT structures and processes recommended by law and supported by the literature in the field. We conducted interviews, document analysis and field notes for the collection and discourse analysis elements - DA for data analysis. The results indicate that the structures and processes IT should form the MIS of organization are not fully institutionalized, although the coercive pressure to change. Thus, we observe a purely ceremonial use of various processes of MIS and concluded that if senior management does not exercise its coordinating role and support the process of change and if there is no proper training of servers, hardly the rules become will habits and patterns, or they will be institutionalized. The study contributes to the field to describe how failures in planning the change and / or the lack of interest of senior management, coupled with the lack of training of staff inhibits the institutionalization of new rules, even when these are established coercively.

Keywords: *Institutional Theory. System Management Information. Information Technology. Change Process. Public Organizations.*

1 INTRODUÇÃO

A rápida evolução da tecnologia da informação (TI) observada nas últimas décadas apresenta um novo desafio para o campo de controle gerencial que é o de analisar como as novas possibilidades tecnológicas podem melhorar a relevância, a qualidade, a velocidade e a confiabilidade das informações que são produzidas, armazenadas e divulgadas para os diversos usuários da organização (DECHOW, GRANLUND e MOURITSEN, 2007). Nesse contexto, é preciso adequar as escolhas de TI às informações necessárias para a tomada de decisão.

Aderente a essa perspectiva, adotamos a visão de Henderson e Venkatraman (1993) de que é necessário o ajuste entre as escolhas estratégicas de TI e a estrutura do sistema de informação gerencial (SIG) que tem por propósito influenciar o comportamento das pessoas para alcançar os objetivos organizacionais (ANTHONY *et al.*, 2014). Ou seja, a premissa é a de que as estruturas e processos de TI fazem parte do desenho do SIG e que este deve ser desenvolvido de acordo com os objetivos estratégicos estabelecidos, o que Chan *et al.* (1997) denominaram de adequação da orientação estratégica de TI com a estratégia organizacional.

Ao reconhecer o papel do SIG de influenciar o comportamento das pessoas, reconhecemos, em uma visão oposta à visão funcionalista

predominante no campo, que o processo de mudança no SIG não ocorre de forma automática, mas gradual (DEMERS, 2007) e, em muitos casos, com resistência dos atores envolvidos, que normalmente são inclinados a resistir à mudança com o intuito de manter o *status quo* e defender os hábitos e as rotinas já institucionalizados (FORD, FORD e D'AMELIO, 2008).

Portanto, o uso de novas estruturas e processos de TI dependem da aceitação das pessoas na organização, ou seja, mudanças no desenho não representam garantia de mudanças no uso do SIG e, conseqüentemente, hábitos e rotinas podem permanecer inalterados, mesmo quando as regras são modificadas (BURNS e SCAPENS, 2000). Nesse contexto, é preciso aprofundar os estudos que analisam como as instituições são alteradas, mantidas ou fortalecidas durante a implantação ou alteração do SIG (JENSEN, KJAERGAARD e SVEJVIG, 2009).

Dessa forma, procuramos compreender como os conflitos entre as regras e os hábitos e rotinas da organização estudada contribuem para a estabilidade nas práticas de controle gerencial, que compõem o SIG da mesma. Ao fazê-lo, atendemos aos chamados de Burns e Scapens (2000), Burns e Vaivio (2001) e Lukka (2007) para analisar tais práticas explorando não apenas os processos formais e a mudança ou a estabilidade intencional, como também os processos informais e a mudança ou a estabilidade não planejada.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

Apesar de uma vasta literatura sobre os fatores de resistência à institucionalização (LUKKA, 2007; BEEKMAN, CHENHALL e EUSKE, 2007; ANGONESE e LAVARDA, 2014) e sobre o desenho e o uso do SIG (CHENHALL e MORRIS, 1986; MALMI e BROWN, 2008; FERREIRA e OTLEY, 2009), são ainda escassos os trabalhos que abordam essas temáticas em organizações públicas, em especial, no Brasil (LOURO, 2014).

Essa escassez contrasta com a necessidade de análise da implantação das mudanças sugeridas a partir da Reforma Gerencial do Estado de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2009a), que propôs a adoção de práticas gerenciais provenientes do setor privado (RIBEIRO e PEREIRA, 2014), com foco na melhoria dos serviços oferecidos (POLLITT, 2003), a partir do controle de gastos e a melhoria da eficiência e da eficácia da gestão pública (ARAÚJO e PINHEIRO, 2010).

Um dos mecanismos utilizados para que as novas ideias e práticas administrativas propostas pela Nova Gestão Pública – NGP fossem implantadas foi a legislação e, nesse sentido, novas leis e normas foram promulgadas com o propósito de modernizar a gestão pública (ANDRÉ, 1999). Nesse sentido, havia a expectativa de que novas regras modificariam os hábitos e as rotinas adotadas até então.

No entanto, reconhecendo a limitação da visão funcionalista de que é possível modificar hábitos e rotinas apenas com a imposição de novas regras, autores como Bresser-Pereira (2000) já destacavam que as mudanças não eram implantadas de forma automática e dependeriam de um longo processo, que pode se estender por anos, com avanços e retrocessos.

Essa visão contribui para a percepção de que mudanças no desenho do SIG de organizações públicas, originadas de alterações na legislação, não provocarão mudanças imediatas no seu uso. Ou seja, alterações nas regras não seriam suficientes para modificar os hábitos e as rotinas, pois os atores envolvidos tentariam resistir às mudanças propostas pelos mais diversos motivos, como: i) tentativa de manutenção do

poder; ii) resistência ao maior controle; iii) medo da mudança, dentre outros.

Por entendermos que conhecer os fatores inibidores da institucionalização de novas práticas gerenciais, que compõem o SIG, permite estabelecer estratégias facilitadoras para a adoção das mesmas e que essa é uma lacuna na literatura que merece ser explorada, o presente artigo tem por objetivo analisar os fatores de resistência à mudança do SIG em uma organização do poder judiciário brasileiro, procurando descrever como as ações dos atores inibem a institucionalização de práticas de controle gerencial.

O recorte escolhido analisa a institucionalização das estruturas e dos processos do SIG, regulamentados por leis e normas de TI (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b), em uma organização do judiciário brasileiro. Essa opção decorre da percepção de que a adoção dos mesmos é fundamental para estabelecer os alicerces do desenho dos SIG dessas organizações. Também, analisamos como os atores reagem às pressões isomórficas coercitivas (DiMAGGIO e POWELL, 1983) que, em tese, deveriam ser institucionalizadas de forma prioritária para diminuir o risco de punição pelos órgãos fiscalizadores. Além disso, conforme apresentaremos no referencial teórico, entende-se que parte significativa das estruturas e dos processos necessários para o desenho do SIG estão presentes nas leis e normas analisadas.

Atendendo a recomendação de Beekman, Chenhall e Euske (2007), o trabalho utiliza o modelo integrado de Huy (2001) para analisar os fatores de resistência à mudança no desenho do SIG, com ênfase no papel dos indivíduos envolvidos no processo de institucionalização das estruturas e dos processos de TI que o compõem, procurando compreender como a informação e a tecnologia podem ser utilizadas para modificar a estrutura organizacional, as relações de poder e os processos de trabalho (ROGERS, 2003). Essa visão está consonante com autores como Orlikowski e Barlei (2001) que criticam a tendência da pesquisa em TI de focar excessivamente o desenho e uso de tecnologias

específicas, levando em conta detalhes técnicos em detrimento de questões sobre influências sociais, históricas e contextuais relacionadas com "quem" realiza ou "como" realiza alguma prática gerencial

No campo, o trabalho procura ampliar a literatura sobre o tema, identificando fatores contextuais associados com a disposição de empregados em resistir às mudanças organizacionais (BURNS e SCAPENS; 2000; LUKKA, 2007), em especial em organizações que compõem o judiciário e que tradicionalmente são criticadas quanto à inoperância e anacronia (SADEK, 2004).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA INSTITUCIONAL

Com base na abordagem institucional, Burns e Scapens (2000) utilizam os conceitos de hábitos, rotinas, regras e instituições para propor um modelo teórico de análise do processo de mudança no SIG, tendo a vertente da velha economia institucional – OIE como plataforma teórica. Nesse modelo, os hábitos podem ser definidos como predisposições individuais para a ação e que integram as rotinas, que são os padrões adotados por grupos de indivíduos e constituem a maneira como as coisas realmente são feitas; já as regras são a maneira formalmente reconhecida de como as coisas deveriam ser. Dessa forma, as estruturas e os processos que compõem o SIG podem se tornar rotineiros e, através do tempo, passarem a fazer parte do conjunto de crenças inquestionáveis da organização, o que os autores chamam de *taken-for-granted*. Assim, a institucionalização ocorrerá quando essas estruturas e práticas prevalecerem sobre as demais, fazendo parte dos hábitos das pessoas (BURNS, 2000).

Para Guerreiro, Pereira e Frezatti (2008), o Modelo de Burns e Scapens (2000) demonstra a dinâmica entre o campo institucional e o campo da ação, onde, os preceitos institucionais influenciam o estabelecimento de regras e rotinas, que são incorporadas pelos atores sociais através de suas ações e interações (campo da ação) e que codificam os princípios

institucionais. Ou seja, a ação repetitiva dos atores organizacionais provoca a repetição de regras e rotinas, que irão se tornar institucionalizadas, tornando-se novos elementos de referência do campo institucional.

Na análise das mudanças do SIG, as regras podem ser entendidas como o desenho formal do sistema, enquanto que as rotinas são a maneira como o sistema é habitualmente usado. Essas rotinas são constituídas pelos hábitos individuais dos atores organizacionais e também por suas interpretações das regras formais. Nesse sentido, regras podem ser impostas e implementadas através das rotinas e hábitos e rotinas formalizadas poderão constituir regras, porém, todo esse processo será moldado pelas instituições vigentes (BURNS e SCAPENS, 2000).

Burns e Scapens (2000) explicam que a resistência à mudança pode ocorrer inconscientemente, por exemplo, quando as regras são mal interpretadas ou inadequadas às circunstâncias. Além disso, esses autores dividem a resistência em três elementos inter-relacionados: 1) resistência formal e evidente devido a interesses conflitantes; 2) resistência devido a uma falta de capacidade (conhecimento e experiência) para lidar com a mudança; e 3) resistência devido a uma "fidelidade mental" para formas estabelecidas de se pensar e se fazer, incorporadas em rotinas e instituições existentes.

Lukka (2007) analisa a relação entre as regras formais e as rotinas informais no processo de mudança no SIG, através do modelo proposto por Burns e Scapens (2000), e reforça o argumento desses de que a estabilidade e a mudança do sistema podem ocorrer simultaneamente. Para tanto, ele incorpora a ideia de que é possível existir um baixo acoplamento entre o formal e o informal, ou seja, entre regras e rotinas.

Essa perspectiva considera que em dado momento, em busca de legitimidade, uma organização poderá adotar formalmente uma prática gerencial, estabelecendo uma regra formal, porém, na sua rotina informal, essa prática poderá sofrer resistências, surgindo um

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

conflito, e a organização passará então a utilizar a cerimônia como um mecanismo de sobrevivência, criando um estado de baixo acoplamento entre regras e rotinas (MEYER e ROWAN, 1977), ou seja, o comportamento cerimonial ocorre quando a organização atende as exigências do ambiente institucional a que pertence, mantendo a regra formal estabelecida no desenho do SIG, enquanto que na sua realidade interna o sistema será usado de forma a atender a rotina informal institucionalizada. Nesse sentido, a estabilidade e a mudança do SIG podem ocorrer simultaneamente, porque a mudança ocorrerá no desenho do sistema, enquanto que o uso, através das rotinas informais, se manterá estável.

Em sua pesquisa, Lukka (2007) conclui que a flexibilidade das rotinas informais, criando meios de se ajustar, atendendo as regras de maneira cerimonial, pode favorecer a estabilidade no sistema formal, por suavizar os atritos e ambiguidades entre os dois domínios, formal e informal. Para ele, esse baixo acoplamento não deve ser analisado apenas como um problema. Ele pode representar uma solução quando torna possível que a organização continue funcionando normalmente, mesmo quando sua regra (desenho do SIG) for ambígua.

2.2 FATORES DE RESISTÊNCIA À MUDANÇA

Huy (2001) desenvolveu um modelo de análise com quatro tipos ideais de intervenção que deveriam ser considerados na mudança estratégica planejada: a) intervenção de comando; b) intervenção do corpo técnico; c) intervenção de capacitação; e d) intervenção de socialização. Enquanto os dois primeiros tipos possuem a capacidade de modificar o desenho (estruturas formais e processos de trabalho), apenas com a adoção dos dois últimos tipos ideais é que será possível modificar o uso (crenças e inter-relações sociais).

Nesse sentido, a decisão de um gestor em implantar determinada prática gerencial (comando), demandará um corpo técnico qualificado para que mudanças nos processos de trabalho (formal) ocorram. No entanto, sem a qualificação das

pessoas envolvidas (intervenção de capacitação), essas práticas sofrerão grande resistência para adoção e, conseqüentemente não serão socializadas, ou seja, institucionalizadas.

Dessa forma, o sucesso da mudança planejada dependerá da combinação dos quatro tipos ideais de intervenção e do adequado planejamento do sequenciamento e do tempo de cada intervenção (BEEKMAN *et al.*, 2007). No sentido inverso, a ausência ou a falta de planejamento de qualquer um dos tipos ideais pode inviabilizar a institucionalização da mudança (CHENHALL e EUSKE, 2007). As descrições das características mais importantes dos tipos ideais de intervenção (HUY, 2001), são:

- a) **Intervenção de comando**, a metáfora é o da alta administração como operadora da mudança que ocorre com estímulo externo e tem o objetivo de melhorar o desempenho organizacional. O poder exercido é o coercitivo e a legitimação das mudanças ocorre com o apoio de consultorias externas. No entanto, a ausência de envolvimento dos níveis hierárquicos inferiores pode criar ressentimentos e uma resistência que nem sempre será percebida.
- b) **Intervenção do corpo técnico**, a metáfora é o de um grupo de pensadores (analistas) que se sobressai aos demais (trabalhadores). O estímulo surge da necessidade de melhorar a lógica dos processos de trabalho e obter uma maior produtividade, alcançando um desempenho econômico superior. O papel do agente de mudança é o do analista que procura desenvolver mudanças de forma normativa e, quando necessário, com a ajuda de consultores que possam transferir conhecimento para os empregados.
- c) **Intervenção da capacitação**, a metáfora é a da prisão psíquica e a mudança ocorre primeiro no indivíduo, com a ajuda de um professor que é, normalmente, um consultor externo que procura influenciar e modificar o conjunto de crenças e valores das pessoas na organização.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

d) **Intervenção de socialização**, a metáfora é o da organização como um organismo e o estímulo à mudança é o relacionamento interpessoal que permite estabelecer comunidades de grupos de trabalho semi-autônomos que procuram compartilhar seus conhecimentos com vista a obterem uma aprendizagem contínua. O papel do agente de mudança é o do facilitador que procura enfatizar as vantagens da mudança utilizando uma tática que combina o normativo e o empírico. Qualquer membro da organização pode ser um agente da mudança.

Para Huy (2001), a alta administração teria a capacidade para modificar as estruturas formais, mas dependeria do corpo técnico para que essas mudanças tivessem reflexo nos processos de trabalho. No entanto, mesmo que essas mudanças ocorram, apenas com a capacitação é que seria possível modificar as crenças dos empregados para que os mesmos passassem a utilizar os novos processos. Assim, somente após a mudança do indivíduo que seria possível socializar (institucionalizar) o que está sendo proposto. Nesse sentido, a eficácia dos esforços de mudança depende da estratégia escolhida para os quatro tipos ideais de intervenção que deverão estar adequados ao contexto da organização e a disposição dos indivíduos envolvidos na mudança.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Adotamos a visão de Huy (2001) de que as regras possuem a capacidade de modificar apenas as estruturas e os processos e que somente mudanças nos hábitos e rotinas terá a capacidade de modificar o uso, no nosso caso, do SIG. Da mesma forma que Lukka (2007), a análise das mudanças nas estruturas e processos nos conduziu à análise do complexo relacionamento entre regras e rotinas (BURNS e SCAPENS, 2000). Dessa forma, foram analisados o conjunto de crenças e as relações sociais para compreender os fatores que impediam que as mudanças planejadas nas estruturas e nos processos fossem implantadas.

Para alcançar esse objetivo, foram utilizados como métodos de coleta de dados: (1) entrevistas individuais com gestores e usuários do sistema de informação; (2) observação não participante; e (3) levantamento documental. De acordo com Flick (2009) esses métodos são recomendados para pesquisa qualitativa e permitem triangular e validar as informações obtidas.

Um pré-teste com dois funcionários da organização antecedeu a realização das entrevistas. Após pequenos ajustes no roteiro da entrevista, realizamos as entrevistas que permitiram compreender as relações entre os atores sociais, suas crenças, atitudes, valores e motivações no contexto da mudança que estava sendo proposta no desenho do SIG da organização (BAUER e GASKELL, 2002). A quantidade de entrevistados foi estabelecida pela saturação teórica, ou seja, a delimitação ocorreu quando foram observadas redundâncias nos dados coletados, sem acréscimo de informações significativas (GIL, 2009). Foram entrevistados onze indivíduos, de três diferentes níveis hierárquicos, no período de março de 2013 a março de 2014, totalizando 7 horas e 28 minutos de gravação.

Antes da realização das entrevistas, contatamos o responsável pelo setor de TI e o diretor geral da organização com o propósito de identificar os principais atores do processo de mudança e também delimitar o Protocolo Ético da Pesquisa. Na sequência, realizamos as entrevistas com a utilização de um roteiro com seis blocos de questionamentos (Tabela 1) que permitiu que a mesma abordagem temática fosse aplicada a todos os entrevistados e, quando necessário, possibilitou o redirecionamento da conversa para as questões de interesse da pesquisa (QU e DUMAY, 2011).

Dessa forma, as perguntas foram realizadas e ajustadas para seguirem o fluxo de emissão do discurso do entrevistado, ou seja, a ordem das questões não foi rigorosamente respeitada visto que, durante o processo, novas questões surgiam ou algumas perguntas eram respondidas de forma agrupada, em um discurso mais longo do entrevistado.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

Tabela 1 - Roteiro da entrevista semiestruturada.

| Bloco | Objetivo |
|-------|---|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Verificar a existência de alinhamento entre as estruturas e os processos do SIG e os objetivos organizacionais ✓ Verificar a existência e efetividade de um conselho para decisões relacionadas com o SIG ✓ Verificar a percepção dos entrevistados quanto às políticas da organização para o desenho e o uso do SIG ✓ Verificar a existência de gestão de <i>compliance</i> |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliar o SIG atual da organização |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar o estágio institucional das estruturas e processos de TI que compõem o SIG da organização |
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Verificar como o isomorfismo coercitivo influencia a adoção de estruturas e processos de TI que compõem o SIG da organização. |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar os fatores de resistência à institucionalização das estruturas e processos de TI recomendados pela legislação em vigor. |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Obter informações sobre o perfil do respondente |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao final de cada entrevista, registramos as informações sobre o ambiente, o estado emocional do entrevistado e outras informações relevantes que permitissem descrever as condições da emissão do discurso. Na sequência, realizamos as análises antes que um novo indivíduo fosse entrevistado e, no momento em que as respostas obtidas chegaram a uma redundância e não mais acrescentavam informações substanciais que justificassem a ampliação do número de entrevistados, tornou-se claro que eram suficientes (GIL, 2009).

Com o objetivo de triangular as informações obtidas durante as entrevistas (FLICK, 2009), foram realizadas observações não participante de reuniões e tarefas cotidianas e a análise de documentos relacionados com as estruturas e os processos de TI que compõem o desenho do SIG da organização, destacando-se o planejamento estratégico institucional, as Atas de reuniões do Comitê Gestor e de Projetos de TI, o Relatório de auditoria do CNJ, dentre outros.

Um aspecto importante do recorte escolhido para a pesquisa diz respeito ao alinhamento entre a legislação e a literatura sobre estruturas e processos de TI, ou seja, embora a pesquisa tenha limitado a análise dos fatores de resistência aos aspectos coercitivos da institucionalização do desenho do SIG – Resoluções nº 90 e nº 99 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e a Instrução Normativa nº 4 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, entendemos que essa legislação foi elaborada tendo como base referências

conceituais oriundas da teoria e da prática no campo, conforme demonstrado na Tabela 2.

4 APRESENTAÇÃO DO CASO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A organização onde a pesquisa foi realizada, doravante denominada TJX, é do setor público e compõe o poder judiciário. Está localizada na região Sudeste, possui mais de 100 anos de existência, 4.337 funcionários e um orçamento de aproximadamente R\$ 870 milhões para o ano de 2015 (BRASIL, 2015).

Embora as estruturas e práticas de TI fossem previstas para as áreas públicas desde a década de 1990, apenas em 2009, com as Resoluções nº 90 e nº 99, o CNJ emite regras específicas para o setor judiciário. Essas normatizações ganharam maior destaque no TJX a partir da entrada em exercício, em 2011, de servidores concursados para a área de TI, responsáveis pelo desenvolvimento do sistema de informação do TJX.

A análise do perfil desses profissionais revelou que os mesmos eram oriundos de outras organizações onde já exerciam posições relacionadas à gestão de informações, o que influenciou a adoção de várias práticas de TI pela organização. Dessa forma, observamos a presença do isomorfismo normativo e do isomorfismo mimético (Powell & DiMaggio, 1991) nas escolhas que determinaram o desenho do sistema de informação do TJX.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

Tabela 2 - Estruturas e processos de TI.

| ESTRUTURAS | | | |
|---|------------|---|---|
| Nome | Legislação | Objetivo | Referências |
| Comitê Gestor de TI | R 90 | Implantar a estratégia de TI delineada para a elaboração e manutenção do SIG e supervisionar os programas de TI e gerenciar suas prioridades. | Maes; De Haes e Van Grembergen (2011) |
| Comitê de Segurança da Informação | R 90 | Garantir a integridade, disponibilidade e confidencialidade dos dados eletrônicos armazenados no SIG. | Knapp <i>et al.</i> (2009) |
| PROCESSOS | | | |
| Nome | Legislação | Objetivo | Referências |
| Plano Estratégico Institucional e de TI | R 99 | Gerenciar os recursos de TI de forma alinhada com a estratégia da organização para o desenho e o uso do SIG. | Huang et al. (2011) |
| Análise de Riscos nas Contratações de TI | IN 04 | Auxiliar os gestores durante o planejamento dos projetos de contratação de soluções de TI para o desenho e o uso do SIG. | PMI (2008) |
| Análise de Viabilidade nas Contratações de TI | IN 04 | Auxiliar os gestores na análise de viabilidade de implantação de projetos associados ao desenho do SIG | Mignerat e Rivard (2012) Jones (2012) |
| Plano de proteção dos ativos de TI | R 90 | Assegurar a integridade das configurações de <i>hardware</i> e <i>software</i> . | Cobit (2012) |
| Plano de desenvolvimento de competências | R 90 | Treinar e capacitar os empregados, desenvolvendo competências relacionadas com o desenvolvimento e a utilização do SIG. | Miller e Lee (2001) Gratton e Ghoshal (2005) |
| Plano para alterações no SIG | R 90 | Mitigar possíveis impactos negativos na estabilidade ou na integridade do SIG durante a realização modificações no mesmo. | Cobit (2012) |
| Plano de Gerenciamento de Projetos | R 90 | Planejar o desenvolvimento de um produto ou serviço específico e com prazo definido. | Michels e Ferreira (2013) PMI (2008) |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os sujeitos participantes da pesquisa são agentes organizacionais que participam das decisões que envolvem a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) do TJX, além de agentes que representam as áreas com maior demanda para as estruturas e os processos de TI.

Com base na metodologia proposta por Tolbert e Zucker (1996), a primeira parte da análise

procurou identificar em qual estágio de institucionalização se encontravam as duas estruturas e os sete processos de TI da organização. Conforme demonstrado na Tabela 3, as duas estruturas e mais três processos encontram-se no estágio pré-institucional, dois processos no estágio semi-institucional e outros dois que podem ser considerados institucionalizados.

Tabela 3 - Estágios institucionais das estruturas e processos de TI.

| Estrutura e Processos | Estágios |
|---|--------------------|
| Estrutura | |
| Comitê Gestor de TI | Pré-institucional |
| Comitê de Segurança da Informação | Pré-institucional |
| Processos | |
| Plano Estratégico Institucional e de TI | Pré-institucional |
| Análise de Riscos nas Contratações de TI | Institucionalizado |
| Análise de Viabilidade nas Contratações de TI | Institucionalizado |
| Plano de proteção dos ativos de TI | Semi-institucional |
| Plano de desenvolvimento de competências | Pré-institucional |
| Plano para alterações no SIG | Pré-institucional |
| Plano de Gerenciamento de Projetos | Semi-institucional |

Fonte: Elaborada pelos autores.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

Cabe ressaltar que os itens classificados nos estágios pré e semi institucional podem não ser institucionalizados se a organização não criar as condições necessárias para que isso ocorra, podendo até mesmo serem desinstitucionalizados (OLIVER, 1992).

Esse diagnóstico foi fundamental para a parte seguinte do trabalho que foi identificar os fatores de resistência às mudanças previstas pela Legislação em vigor e possíveis problemas no desenho e no uso do SIG da organização decorrentes da não institucionalização de várias estruturas e processos que, conforme destacado, sofrem pressões coercitivas do CNJ e do MPOG.

4.1 ESTRUTURA

a) Comitê gestor de TI

Conforme apresentado na Tabela 2, cabe ao Comitê Gestor de TI da organização estabelecer a estratégia mais adequada para a elaboração, manutenção e supervisão do SIG. Já a garantia da integridade, disponibilidade e confidencialidade das informações disponibilizadas pelo SIG cabem ao Comitê de Segurança da Informação. A análise das informações coletadas indica que esses Comitês não estão funcionando de forma adequada, o que prejudica o estabelecimento de um adequado desenho do SIG, conforme destacado pelo Entrevistado *E₀₁*

Tem o Comitê Gestor de TI, ainda que de forma a maturar, de forma a estar mais envolvido com os trabalhos que são desenvolvidos (...) mas, existe a figura (*E₀₁*).

Complementarmente, os relatórios de campo possibilitaram concluir que o Comitê Gestor foi implantado com o apoio da alta administração, porém, o seu funcionamento sofreu uma série de interrupções decorrentes da troca frequente de seus membros, o que prejudica a consolidação dos conhecimentos necessários para que seus membros atuem de forma adequada.

Como decorrência da falta de consolidação da equipe de trabalho nesse Comitê, percebe-se o

seu funcionamento apenas cerimonial (MEYER e ROWAN, 1977) com o propósito de obter legitimação externa dos órgãos de fiscalização, em especial do CNJ, mas sem gerar resultados concretos para a melhoria do SIG, conforme destacado pelo Entrevistado *E₀₂*

O Comitê Gestor de TI simplesmente homologa as decisões tomadas em outras instâncias (...) é uma estrutura que não realiza seu objetivo que é o de orientar as ações de investimento em TI (*E₀₂*).

Apesar da ausência de uma estrutura adequada para o SIG, como observado durante as entrevistas e nas notas de campo, as práticas gerenciais foram criadas para atender a demandas específicas como, por exemplo, o registro e acompanhamento de processos ou o controle por ponto eletrônico. Essas soluções pontuais parecem atenuar o problema e são aceitas pelos membros da organização, corroborando com os achados de Lukka (2007).

b) Comitê de segurança da informação

O Comitê de Segurança da Informação tem a missão de garantir a integridade, a disponibilidade a confidencialidade das informações que são armazenadas no SIG. Apesar de sua importância para a gestão da organização, constatamos que o seu funcionamento ocorre somente durante as auditorias realizadas pelo CNJ ou pelo Controle Interno.

Os documentos analisados revelam que essas auditorias cobram uma política organizacional para a segurança das informações. Entretanto, essas cobranças não surtiram efeito, conforme destacado pelo Entrevistado *E₀₃*

Hoje nós não temos uma política boa de segurança da informação (...) você entra com o seu notebook ou pendrive e leva o que quiser (...) tentamos controlar o acesso, mas sem sucesso porque o controle não pode ser apenas para o servidor, tem que ser para o advogado, o policial, o juiz (...) aí, se o magistrado não aceita, o advogado também não vai aceitar. A justiça é um tripé entre advogado, magistrado e

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

promotor e quando se trata qualquer uma das partes com privilégio, a outra não aceita. (E03)

A observação não participante indicou que o controle da informação é um problema de difícil solução e envolve questões culturais associadas com a característica de complexidade que existe no relacionamento entre magistrados, promotores e advogados e também na dificuldade desses em aceitar controles impostos pelo corpo técnico administrativo.

Em outras palavras, o controle só vale para os servidores. Como existe um grande número de usuários magistrados, promotores e advogados, o controle acaba se tornando inócuo ou, na melhor das hipóteses, limitado (E03)

Conforme apontado pelo Entrevistado 3, há uma preocupação do corpo técnico com a segurança da informação. No entanto, a falta de apoio da alta administração que, em muitos casos, se recusa a adotar as práticas de controle necessárias, deixa o sistema vulnerável a roubos e fraudes.

4.2 PROCESSOS

a) Plano estratégico da instituição e da TI

A ausência de uma estrutura adequada para gerenciamento do SIG reflete na qualidade dos processos utilizados como, por exemplo, no planejamento estratégico institucional (PEI). Apesar de reconhecerem a existência e a importância do PEI, os entrevistados afirmaram desconhecer o seu conteúdo.

De fato, a análise documental permitiu confirmar a existência do PEI para o período de 2010 a 2015. No entanto, o seu uso é apenas cerimonial (MEYER e ROWAN, 1977) e a provável causa desse comportamento reside na ausência de apoio da alta administração, conforme previsto por Huy (2001). O Entrevistado 02 demonstrou surpresa ao perceber que o Presidente da organização não sabia da existência do PEI

[...] o Presidente estava preparando um Edital de licitação para contratar uma

equipe para fazer o planejamento estratégico e numa reunião com o Secretário de Planejamento ouviu o seguinte comentário: "Não! Nós temos um planejamento estratégico, nós temos uma área e nós fizemos..." [...] ou seja, é uma coisa que foi feita por causa da resolução do CNJ, mas que nem o Presidente sabe que temos. (E02)

O problema da falta de apoio da alta administração também foi identificado no planejamento estratégico para a área de TI (PETI). Foi possível constatar a presença do mesmo processo entrópico (OLIVER, 1992) do PEI. Apesar da existência de um plano, elaborado no ano de 2010, o mesmo não é reconhecido pelos servidores da Secretaria de TI (STI) porque foi produzido de forma centralizada, pelo Secretário à época, que praticamente não consultou os demais servidores.

O não envolvimento da equipe de trabalho segue o caminho inverso ao recomendado pela literatura (PATAS, BARTENSCHLAGER e GOEKEN, 2012) e a principal consequência da falta de participação dos subordinados na elaboração do PETI é o baixo comprometimento, apesar das cobranças evidenciadas nos relatórios de auditoria do CNJ. Esses problemas reforçam a ideia de que a institucionalização somente é possível quando aceita pelo indivíduo e pelas pessoas na organização, conforme destacado por Huy (2001).

A análise das anotações de campo indica que há uma mudança em curso e que foi iniciada a partir da criação de um escritório de gerenciamento de projetos pelos servidores da STI. O escritório tem o objetivo de disseminar a cultura de planejamento de TI entre seus servidores. Nossa avaliação é a de que o corpo técnico qualificado do setor, composto por um grupo de novos contratados durante os anos de 2011 e 2012, trouxe para a organização os conhecimentos adquiridos na Academia e em experiências profissionais anteriores. Essa mudança é caracterizada por Huy (2001) como de corpo técnico e tem a capacidade de modificar a estrutura, porém, sem o adequado treinamento para os demais membros da organização e o apoio da alta administração, dificilmente fará

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

parte dos hábitos e rotinas das pessoas (BURNS e SCAPENS, 2000), ou seja, será socializada e institucionalizada.

b) Análise de Riscos e Viabilidade nas Contratações de TI

O planejamento para a contratação de soluções de TI para o desenho do SIG é elaborado considerando-se a análise dos riscos envolvidos e, portanto, é possível afirmar que esse processo está institucionalizado na organização. De acordo com os entrevistados, foi fundamental para a adoção desse processo o treinamento recebido, após a criação de uma norma interna em setembro de 2012, que preparou os colaboradores quanto aos procedimentos necessários para novas contratações, conforme destacado pelo Entrevistado E₀₄

As contratações eram feitas, na maior parte das vezes, a toque de caixa (...) conseguimos fazer um normativo baseado em um material que encontramos em outros órgãos para poder fazer um padrão de contratação de TI. Isso foi um grande avanço, porque foi institucionalizado (...) hoje a TI tem uma forma padronizada para se fazer contratação (E04)

A mesma norma interna que trata dos riscos envolvidos na contratação de TI descreve os procedimentos necessários para a análise de viabilidade das soluções de TI que são propostas. Conforme observado nos relatórios de auditoria da Secretaria de Controle Interno e no depoimento do Entrevistado 05, esse processo também pode ser considerado institucionalizado

Basicamente a análise (do risco nas contratações de soluções) é feita em reuniões entre o pessoal de TI e o pessoal da alta administração (E05)

Os relatórios de campo permitiram concluir ainda que a presença dos novos servidores também foi essencial para a adoção de novas práticas de segurança da informação. Na opinião dos entrevistados, eles impulsionaram as mudanças em um momento em que os servidores mais antigos estavam pré-dispostos a resistir e manter as práticas inalteradas (LUKKA, 2007).

c) Plano de Proteção dos ativos de TI

A pesquisa documental constatou que os processos de auditoria realizados pelo CNJ e pela Secretaria de Controle Interno exercem pressão para a institucionalização de processos que visem assegurar a integridade de equipamentos, programas e sistemas. No entanto, até 2012, inexistiam quaisquer ferramentas para versionamento das informações da organização. De acordo com o Entrevistado 06, foi nesta época que o cenário começou a se alterar

Com a entrada de novos servidores, uma ferramenta foi implantada informalmente como padrão (...) no entanto, ainda existem sistemas que não a usam por completo e nem com a periodicidade necessária (E06)

A análise das anotações de campo indica que há uma preocupação crescente com a proteção das informações. No entanto, considerando que essa prática gerencial ainda não compõe o conjunto de hábitos e rotinas de todos os envolvidos, consideramos esse item como semi-institucionalizado.

d) Plano anual de desenvolvimento de competências

Da mesma forma que em outras categorias analisadas, a análise documental indicou que os relatórios de auditoria do CNJ e do Controle Interno cobram a efetivação de um plano de capacitação dos funcionários da organização. No entanto, não foram encontradas evidências de sua existência, fato esse reforçado pelo Entrevistado E₀₇

Deveríamos ter um planejamento de longo prazo de como seria a evolução de nossos técnicos, tanto em termos de capacitação como também em termos de números de técnicos (E07)

A falta de uma política de treinamento e capacitação dos empregados da organização inibe o desenvolvimento de competências necessárias para a estruturação e utilização do SIG. Apesar dessas dificuldades, o Entrevistado E₀₈ destaca o que chamou de “força de vontade”

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

dos novos servidores em mudar as estruturas e processos existentes

As pessoas que entraram não tinham conhecimento dessas ferramentas (...) mas eu acho que valeu a vontade de mudar dos servidores novos, mesmo sem um treinamento específico (...) ficou claro que a organização não estava preparada para receber esses profissionais (E08)

O reconhecimento de que os novos servidores possuem consciência da necessidade de melhoria das estruturas e processos e a contribuição dos mesmos para o alcance desses objetivos contrasta com a constatação do Entrevistado E09 de que falta apoio da alta administração

Ela (a organização) não prepara o profissional que entra aqui para poder mostrar como é o poder judiciário, como funciona. Não existe um curso de formação básico para quem entra, para conhecer o ambiente que ele está frequentando (...) então acaba que aprende na porrada mesmo (E09)

A qualificação dos novos contratados não é suficiente para a mudança cultural na organização. Nossa análise indicou que falta apoio da alta administração e a capacitação dos funcionários mais antigos não é realizada de forma adequada. Esses fatores são destacados por Huy (2001) como fundamentais para a institucionalização de mudanças planejadas e explicam a ausência de uma cultura de desenvolvimento de competências na organização, que permitiria a socialização desse Plano.

e) Plano para alterações no SIG

O plano para alterações no SIG faz parte de um processo mais amplo denominado gestão de mudanças (CALDEIRA *et al.*, 2012) que trata do controle, da autorização e da análise do impacto que determinada mudança provocará no ambiente organizacional.

De acordo com o Entrevistado E10 o planejamento é inexistente na organização, que acaba fazendo as escolhas de prioridade em função da urgência da demanda

É a cultura do urgente, né? O mais urgente sempre vai estar na frente e muitas vezes sem embasamento nenhum (E10)

Os entrevistados sugerem que esse é o problema com maior influência na qualidade dos serviços prestados e que o risco de não conseguirem mitigar os impactos negativos durante a realização de modificações no SIG é constante.

A análise documental indicou que a pressão coercitiva exercida pelos órgãos de auditoria é insuficiente para a institucionalização do planejamento como fator primordial para gerenciar as alterações no SIG.

f) Plano de Gerenciamento de Projetos

Durante a análise documental não encontramos o Plano de Gerenciamento de Projetos para o desenvolvimento de produtos e serviços associados ao SIG, apesar da exigência da legislação e de pressões coercitivas dos órgãos de controle. No entanto, os entrevistados acreditam que a dificuldade de institucionalização de uma cultura de gerenciamento de projetos pode ser superada com a ajuda das pressões coercitivas existentes

[...] uma metodologia de projetos pode dar à STI a legitimação necessária para iniciar um processo de aculturação dos usuários em se trabalhar com uso de cronograma, escopo e prioridades definidos (...) a ausência desse planejamento é, na minha opinião, o maior problema da STI. (E11)

O discurso da organização indica um entendimento da importância da gestão de projetos para o desenvolvimento do SIG. No entanto, ao contrário do corpo técnico, a alta administração demonstrou desconhecer a complexidade dessa metodologia, corroborando com a análise de Huy (2001) de que é essencial o apoio da alta administração para que a mudança planejada tenha sucesso.

4.3 FATORES DE RESISTÊNCIA À MUDANÇA

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

Após a análise individual das categorias que formavam os construtos estruturas e processos de TI, elaboramos um diagnóstico do que estava ocorrendo no TJX com o intuito de compreender os fatores limitadores da institucionalização das mesmas. Para alcançar esse objetivo, utilizamos o modelo proposto por Huy (2001) que foi apresentado no referencial teórico.

Para Huy (2001) é fundamental compreender o contexto da organização para se maximizar os efeitos de uma mudança e para prever seus problemas adjacentes. A nossa análise das entrevistas, anotações de campo e dos documentos apresentados indica que as estruturas e os processos de TI que compõem o desenho do SIG estão apenas parcialmente institucionalizadas, apesar das pressões coercitivas existentes.

Entendemos que o corpo técnico foi encarregado de modificar as regras e detalhar os novos processos. No entanto, a falta de apoio da alta administração, impediu que as etapas de capacitação e socialização ocorressem. As exceções encontradas – Análise de Riscos e de Viabilidade nas Contratações de TI – estão associadas com licitações e autorizações de gastos e, portanto, estão mais suscetíveis à fiscalização e, em alguns casos, punição dos órgãos externos. Essa constatação nos permitiu inferir que a pressão coercitiva é exercida, em muitos casos, apenas de forma cerimonial, possibilitando a manutenção dos hábitos e rotinas vigentes.

Corroborando com os achados de Lukka (2007), percebemos que o TJX atende de forma cerimonial as pressões coercitivas, permitindo que as regras sejam suavizadas para que os hábitos e rotinas sejam mantidos. No entanto, os motivos para que isso ocorra são diferentes daqueles encontrados pelo autor. No caso de Lukka (2007), a controladoria ajustava os relatórios para atender à demanda da alta administração, permitindo aos gestores das diversas filiais manterem seus hábitos e rotinas. No nosso caso, é a falta de interesse da alta administração em atender de forma efetiva às pressões dos órgãos fiscalizadores que acaba por inibir a institucionalização.

Dessa forma, a mudança que é proposta pelo corpo técnico visa atender às pressões externas e provocou mudanças no desenho do SIG no período analisado. No entanto, o uso meramente cerimonial feito pela alta administração acaba por inibir investimentos na capacitação dos servidores e, conseqüentemente, os processos não são socializados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida para o presente artigo baseou-se no dilema encontrado no estudo empírico realizado em uma organização do judiciário brasileiro. Embora existam leis e normas que regulamentam as estruturas e processos para o estabelecimento do desenho do SIG, poucas ações estavam em curso e, surpreendentemente, poucos esforços estavam sendo realizados nesse sentido. Corroborando com os achados de Lukka (2007), era a estabilidade e não a mudança que estava prevalecendo na organização e o conjunto de regras que deveriam estimular a mudança eram substituídos pela manutenção dos hábitos e rotinas (BURNS e SCAPENS, 2000). Dessa forma, mesmo com a pressão coercitiva do CNJ, as regras não eram implantadas.

Foi nesse contexto que desenvolvemos nossa pesquisa com o objetivo de explicar os fatores inibidores da mudança planejada no SIG de uma organização do poder judiciário brasileiro, buscando descrever como as ações dos atores e, em especial, a falta de apoio da alta administração e de capacitação dos servidores inibem a institucionalização de práticas de controle gerencial, mesmo quando essas sofrem pressões coercitivas. Para isso, utilizamos o modelo proposto por Huy (2001) e validado nos estudos sobre controle gerencial nos trabalhos de Beekman, Chenhall e Euske (2007) e Beekman e Chenhall (2007). O trabalho contribui para a teoria sobre mudança e estabilidade tendo por base o *framework* proposto por Burns e Scapens (2000) e os resultados sustentam que mesmo em organizações altamente regulamentadas e fiscalizadas o isomorfismo coercitivo não é suficiente para que regras modifiquem hábitos e rotinas na organização.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

Contribuindo com a literatura no campo, constatamos que o sucesso de um processo de mudança intencional depende dos quatro tipos ideais de mudança planejada propostos por Huy (2001) e, corroborando com os achados de Lukka (2007), verificamos que é possível estabelecer estruturas informais de controle para manter estável a estrutura formal que precisa de um tempo maior para mudar – o tempo qualitativo destacado por Huy (2001), em especial em organizações públicas brasileiras, altamente burocratizadas, e do poder judiciário, com uma hierarquia de poder complexa e que dificulta a institucionalização de novas práticas de controle gerencial.

No TJX, a ambiguidade entre as mudanças propostas pelos novos contratados e a falta de apoio da alta administração refletem a discrepância entre o discurso de modernidade e as ações, mesmo com as pressões coercitivas do CNJ para a implantação dessas mudanças.

A inércia nas alterações do SIG impede a institucionalização de estruturas e processos recomendados tanto pela legislação, quanto pela literatura no campo. No entanto, não impedem o funcionamento da organização, mesmo com as ineficiências já conhecidas do setor judiciário brasileiro (SADEK, 2004). Os resultados indicam que, sem o apoio da alta administração dificilmente as mudanças necessárias serão implantadas.

Nossa pesquisa sustenta a validade do *framework* de Burns e Scapens (2000) e, corroborando com os achados de Lukka (2007) demonstra o relacionamento entre regras formais e as rotinas informais. Utilizando o *framework* de Huy (2001) sustentamos que a mudança pode surgir do corpo técnico (engenharia), entretanto, sem o apoio da alta administração (comando) e o adequado treinamento das pessoas sua institucionalização fracassará.

Portanto, é preciso planejar e considerar os quatro tipos ideais de Huy (2001) para aumentar a chance de sucesso no processo de mudança organizacional, reduzindo as resistências das pessoas e capacitando-as para reduzir o tempo qualitativo envolvido no processo.

Outra contribuição importante está associada com o relacionamento entre as pressões coercitivas e a institucionalização de práticas. Observamos que algumas práticas existem apenas de forma cerimonial, para atender exigências dos órgãos fiscalizadores, sem que sejam utilizadas efetivamente na gestão do TJX. Não por acaso, somente as análises de viabilidade e de riscos nas contratações de soluções de TI, os itens com maior risco de punição para os responsáveis em caso de não conformidade, são aqueles institucionalizados. Quanto aos demais itens, observamos que as pressões para que fossem adotados foram relaxadas para um nível suficiente que permitiu que a adoção ocorresse via rotinas informais e ações diárias e pontuais, da mesma forma que encontrada por Lukka (2007).

Entendemos que os hábitos e rotinas da organização estão desacoplados das regras, postergando a adoção de novas práticas do SIG (BURNS e SCAPENS, 2000). No entanto, entendemos que a alta administração do TJX está satisfeita com o modelo de gestão atual e isso é acatado por seus subordinados.

Nesse sentido, o não acoplamento entre as regras e as rotinas explicam o principal argumento de Burns e Scapens (2000) e Lukka (2007) de que mudança e estabilidade podem coexistir. No caso do TJX, mudanças no SIG realizadas pelo corpo técnico não são inibidas pela alta administração, mas também não são apoiadas. Consequentemente, as rotinas informais parecem contribuir para a estabilidade das ações do dia-a-dia na organização. A solução para esse problema estaria na capacitação e na socialização das estruturas e dos processos que, de acordo com Huy (2001), são intervenções que possibilitam as transformações culturais.

Os resultados adicionam conhecimento sobre o relacionamento entre os domínios formal e informal do SIG. Da mesma forma que Lukka (2007), acreditamos que ao considerar de forma simultânea o domínio formal e o informal, mudança e estabilidade podem coexistir tornando o processo de mudança menos traumático e com menor resistência.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

Apesar dessas conclusões, não observamos o apoio necessário da alta administração para que esse processo comece no TJX, prevalecendo ainda os hábitos e rotinas anteriores às pressões coercitivas. Esse resultado indica que mesmo em organizações altamente regulamentadas e fiscalizadas, os quatro tipos ideais de mudança planejada propostos por Huy (2001) devem ser utilizados para que a mudança tenha sucesso.

Uma sugestão de pesquisa futura é uma abordagem de estudos de casos múltiplos, utilizando os quatro tipos ideais de mudança propostos por Huy (2001) para explicar mudanças planejadas que tiveram sucesso daquelas que fracassaram. Isso permitiria ampliar o nosso conhecimento de como a mudança deve ser executada e como os obstáculos dessa ação devem ser superados.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. A. D. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. **Revista de Administração de Empresas**, 39(3), 42-52, 1999.

ANGONESE, R.; LAVARDA, C. E. F. Análise dos fatores de resistência envolvidos no processo de mudança no sistema de contabilidade gerencial. **Revista Contabilidade & Finanças**, 25(66), 214-227, 2014.

ANTHONY; R. N.; GOVINDARAJAN, V.; HARTMANN, F. G. H.; KRAUS, K.; NILSSON, G. **Management Control Systems**. European Edition, 2014.

ARAÚJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, 18(69), 647-668, 2010.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, cap. 3, p. 64-89, 2002.

BEEKMAN, M.; CHENHALL, R. H.; EUSKE, K. J. Management control systems as a tool for

planned organizational change. **Journal of Cost Management**, 21(5), 15-25, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 90**, de 29 de setembro de 2009. Dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário. [s.i], 2009a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 99**, de 24 de novembro de 2009. Institui o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Poder Judiciário. [s.i], 2009b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. [s.l: s.n.], 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 16, p. 1-36, 2009.

BURNS, J. The dynamics of accounting change. Interplay between new practices, routines, institutions, power and politics. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 13(5), 566, 2000.

BURNS, J.; SCAPENS, R. Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. **Management Accounting Research**, 11(1), 3-25, 2000.

BURNS, J.; VAIVIO, J. Management accounting change. **Management Accounting Research**, 12(4), 389-402, 2001.

CALDEIRA, M.; SERRANO, A.; QUARESMA, R.; PEDRON, C.; ROMÃO, M. Information and communication technology adoption for business benefits: A case analysis of an integrated paperless system. **International Journal of Information Management**, 32(2), 196-202, 2012.

CHAN, Y. E.; HUFF, S. L.; BARCLAY, D. W.; COPELAND, D. G. Business strategic orientation, information systems strategic orientation, and strategic alignment. **Information Systems Research**, 8(2), 125-150, 1997.

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

- CHENHALL, R. H.; EUSKE, K. J. The role of management control systems in planned organizational change: an analysis of two organizations. *Accounting, Organizations and Society*, v. 32, n. 7, p. 601-637, 2007.
- CHENHALL, R. H.; MORRIS, D. The impact of structure, environment, and interdependence on the perceived usefulness of management accounting systems. *Accounting Review*, 16-35, 1986.
- COBIT (Control Objectives for Information and related Technology). **Control objectives, management guidelines, maturity models in CobiT 4.1**. Rolling Meadows, IL 60008 USA: IT Governance Institute; 2012.
- DECHOW, N.; GRANLUND, M.; MOURITSEN, J. Interactions between modern information technology and management control. *Issues in Management Accounting*, 3, 45-64, 2007.
- DEMERS, C. **Organizational Change Theories: A Synthesis**. SAGE Publications, 2007
- 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.
- FERREIRA, A.; OTLEY, D. The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, v. 20, n. 4, p. 263-282, dez. 2009.
- FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FORD, J. D.; FORD, L. W.; D'AMELIO, A. Resistance to change: The rest of the story. *Academy of Management Review*, 33(2), 362-377, 2008.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GUERREIRO, R.; PEREIRA, C. A.; FREZATTI, F. Aplicação do modelo de Burns e Scapens para avaliação do processo de institucionalização da contabilidade gerencial. **Organizações & Sociedade**, 15(44), 45-62, 2008.
- HENDERSON, J. C.; VENKATRAMAN, N. Strategic alignment: Leveraging information technology for transforming organizations. *IBM systems journal*, 32(1), 4-16, 1993.
- HUANG, S.M.; HUNG, W.H.; YEN, D.C. IT governance: Objectives and assurances in internet banking. **Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting**, v. 27, n. 2, p. 406-414, 2011.
- HUY, Q. N. Time, temporal capability, and planned change. *Academy of Management Review*, 26(4), 601-623, 2001.
- JENSEN, T. B.; KJÆRGAARD, A.; SVEJVIG, P. Using institutional theory with sensemaking theory: a case study of information system implementation in healthcare. *Journal of Information Technology*, 24(4), 343-353., 2009
- JONES, S. eGovernment Document Management System: A case analysis of risk and reward. *International Journal of Information Management*, 32(4), 396-400, 2012.
- KNAPP, K.J.; MORRIS, R. F.; MARSHALL, T.E.; BYRD, T.A. Information security policy: an organizational-level process model. **Computers & Security**, v. 28, p. 493-508, 2009.
- LOURO, A. C. **Institucionalização de estruturas e processos de TI: uma análise das pressões isomórficas que influenciam o processo de institucionalização da TI de um órgão do judiciário brasileiro**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil, 2014.
- LUKKA, K. Management accounting change and stability: Loosely coupled rules and routines in action. **Management Accounting Research**, 18(1), 76-101, 2007.
- MAES, K.; DE HAES, S.; VAN GREMBERGEN, W. How IT enabled investments bring value to

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|

the business: a literature review. In *System Sciences (HICSS)*, 44., 2011. **Proceedings of the 44th Hawaii International Conference on System Sciences 2011**, p. 1-10, jan. 2011.

MALMI, T.; BROWN, D. A. Management control systems as a package: opportunities, challenges and research directions. **Management Accounting Research**, v. 19, n. 4, p. 287-300, 2008.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MICHELS, E.; FERREIRA, M. Gerenciamento ágil no processo de desenvolvimento de produtos inovadores: uma análise bibliográfica sistemática. **Revista de Gestão e Projetos**, p. 52-76, 2013.

MIGNERAT, M.; RIVARD, S. The institutionalization of information system project management practices. **Information and Organization**, 22(2), 125–153, 2012.

OLIVER, C. The Antecedents of Deinstitutionalization. **Organization Studies**, 13(4), 563–588, 1992.

ORLIKOWSKI, W.; BARLEY, S. Technology and institutions: what can research on information technology and research on organizations learn from each other? **MIS Quarterly**, 25(2), 145–165, 2001.

PATAS, J.; BARTENSCHLAGER, J.; GOEKEN, M. Resource-Based View in Empirical IT Business Value Research - An Evidence-Based Literature Review. **2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences**, 5062–5071, 2012.

PMI STANDARDS COMMITTEE. A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide), 4. ed. **Project Management Institute**, Newtown Square, PA, 2008.

POLLITT, Christopher. Public Management Reform. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 3, p. 121-134, 2003.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. University of Chicago Press, 1991.

QU, S. Q.; DUMAY, J. The qualitative research interview. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 8, n. 3, p. 238–264, 2011.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R. Relações entre poder público e sociedade na gestão de resíduos sólidos de um município de minas gerais: uma análise sob o enfoque das abordagens da administração pública. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, 16(2), P 28-47, 2014.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**, 5th ed. New York: Free Press, 2003.

SADEK, M. T. A. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, 10(1), 01-62, 2004.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The Institutionalization of Institutional Theory. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Eds.). **Handbook of Organization Studies**. [s.i: s.n.], p. 175-190, 1996.

Endereço dos Autores:

Av. Fernando Ferrari, 514
CCJE/UFES
Goiabeiras
Vitória – ES – Brasil
29075-910

| | | | | | |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|
| Enf.: Ref. Cont. | UEM - Paraná | v. 36 | n. 2 | p. 77-93 | maio / agosto 2017 |
|------------------|--------------|-------|------|----------|--------------------|