

## A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GOVERNO DIGITAL NO BRASIL

Gabriele de Arruda Cardoso  
Roosiley dos Santos Souza

### Resumo:

O cenário de incerteza produzido pela pandemia da Covid-19 elevou as tecnologias de informação e comunicação para um protagonismo que colocou “em xeque” as atividades das organizações no ano de 2020. No Brasil, os esforços de transformação digital no setor público datam duas décadas, e os produtos desse processo tem desempenhado papel imprescindível para a continuidade da prestação dos serviços à sociedade. Desse modo, o objetivo deste trabalho é evidenciar o processo de transformação digital na Administração Pública brasileira, por meio da análise da institucionalização do Governo Digital. A pesquisa desenvolvida possui abordagem qualitativa exploratória, com base no levantamento de dados, normas e legislações oficiais, bem como revisão de literatura. A análise foi subsidiada pelos conceitos de isomorfismo institucional, de DiMaggio e Powell (2005), e pelos processos de institucionalização, de Tolbert e Zucker (1999). Os resultados permitiram concluir que apesar dos esforços de transformação digital nas últimas décadas, o Governo Digital está no estágio de semi-institucionalização.

**Palavras-chave:** Transformação Digital; Administração Pública; Governo Digital; Institucionalismo.

### 1 INTRODUÇÃO

No setor público, a intensificação do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) passou a representar também uma ferramenta para reduzir o gasto público, fornecendo, ao mesmo tempo, comodidade aos cidadãos no acesso aos serviços governamentais - o que se denominou governo eletrônico (e-Gov) (TCU, 2020). Com a constante evolução tecnológica, o Governo Eletrônico deu lugar ao Governo Digital. Este tem o objetivo de simplificar e redesenhar processos, modernizar a Administração Pública, por intermédio da TI, “e utiliza dados disponíveis para otimizar e transformar os serviços públicos aos olhos do cidadão, além de reduzir a burocracia” (TCU, 2020).

O emprego das tecnologias digitais é considerado um recurso imprescindível também para auxiliar na gestão de crises e emergências, uma vez que elas contribuem para a construção da resiliência organizacional ao possibilitar a comunicação e colaboração entre organizações e indivíduos por meios digitais; a coleta, processamento e análise vultosa de dados para tomada de decisão; permitem oferecer informações e serviços públicos pela Internet, entre outras possibilidades (CETIC, 2019).

Tendo em vista o cenário de incerteza produzido pela pandemia do Covid-19, as tecnologias ganharam um protagonismo que colocou “em xeque” as atividades das organizações no ano de 2020. No Brasil, os esforços de transformação digital no setor público datam duas décadas, e os produtos desse processo têm desempenhado papel imprescindível para a continuidade da prestação dos serviços à sociedade. Desse modo, face a relevância da temática na atualidade, surge a indagação: qual o estágio da institucionalização do Governo Digital no Brasil?

Tem se observado ao longo dos últimos anos uma intensificação na oferta de serviços públicos digitais, entretanto o baixo monitoramento, a escassez de análises da

efetividade de tais serviços e a identificação de possíveis resistências enfrentadas pelos usuários podem ser indícios que impeçam a institucionalização do Governo Digital.

Assim, o objetivo deste artigo é evidenciar o processo de transformação digital na Administração Pública brasileira, por meio da análise da institucionalização do Governo Digital. Especificamente, intentou-se descrever o processo de digitalização da Administração Pública, assim como identificar mecanismos de mudanças isomórficas presentes neste processo. Para tanto, esta pesquisa, de caráter qualitativa exploratória, pautou-se no *framework* sobre os processos de institucionalização, elaborado por Tolbert e Zucker (1999), concomitante com a análise de mudanças isomórficas institucionais, conceituadas por DiMaggio e Powell (1999).

O presente artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. A segunda corresponde à revisão da literatura e apresentação do campo empírico relativamente ao Institucionalismo, Governo Eletrônico e Transformação Digital. Na terceira estão descritos os procedimentos metodológicos utilizados. Na quarta seção são apresentados os resultados e sua análise. A última seção se refere às considerações finais desta pesquisa, que não tem o intuito de esgotar as discussões e sim ampliar o campo para novas proposições acerca do tema.

## 2 INSTITUCIONALISMO

Na sociedade moderna, as estruturas organizacionais formais surgem em contextos altamente institucionalizados, isto é, a partir da incorporação de novas de práticas e procedimentos obtidos do intercâmbio entre a fronteira organizacional e o ambiente (MEYER e ROWAN, 1977). Os estudos sobre essa transação permitem compreender sobre os meios que permitem a sobrevivência ou perecimento de uma organização (PINTO, 1969).

DiMaggio e Powell (1999) apontam que o êxito das organizações depende de outros fatores, que vão além da coordenação eficiente das atividades produtivas. Para os autores, a sobrevivência das organizações em ambientes institucionais complexos depende da capacidade de que ela tem de se tornar isomórfica para esses ambientes. Sob a perspectiva de Meyer e Rowan (1977, p. 340), as organizações são “orientadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados de trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade”. Para esses autores, as organizações que atendem a essas orientações “aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência”.

Por isomorfismo, entende-se como o fenômeno de homogeneização das organizações. Essa abordagem preconiza a mutabilidade das características organizacionais, visando a compatibilidade com as características do ambiente. Diante disso, Meyer (1979) e Fennell (1980) apontam para a existência de dois tipos de isomorfismos: o competitivo e institucional. O primeiro, refere-se à competição no mercado, mudanças de nicho e adaptações para sobreviver diante a concorrência. O segundo, baseia-se na percepção de Aldrich (1979), o qual afirma que as organizações são pressionadas por outras. Nesse aspecto, a competição vai além de recursos e clientes, mas entram em foco o poder político e a legitimação institucional, direcionados à adequação social e econômica.

Desse modo, o isomorfismo institucional constitui uma importante ferramenta para se compreender a política na vida organizacional (DIMAGGIO e POWELL, 1999). Nesse contexto, são classificados três mecanismos de mudança isomórfica institucional:

### Quadro 1 – Mecanismos de mudança isomórfica institucional

Isomorfismo Coercitivo	Isomorfismo Mimético	Isomorfismo Normativo
Resulta de pressões formais e informais que algumas organizações exercem sobre outras. Em algumas circunstâncias, a mudança organizacional é a resposta direta às imposições governamentais.	Quando a organização enfrenta problemas cujas causas são ambíguas ou possuem soluções pouco claras, as organizações tendem a copiar as outras, como um modelo de resposta à incerteza.	Está relacionado à profissionalização no âmbito das organizações.

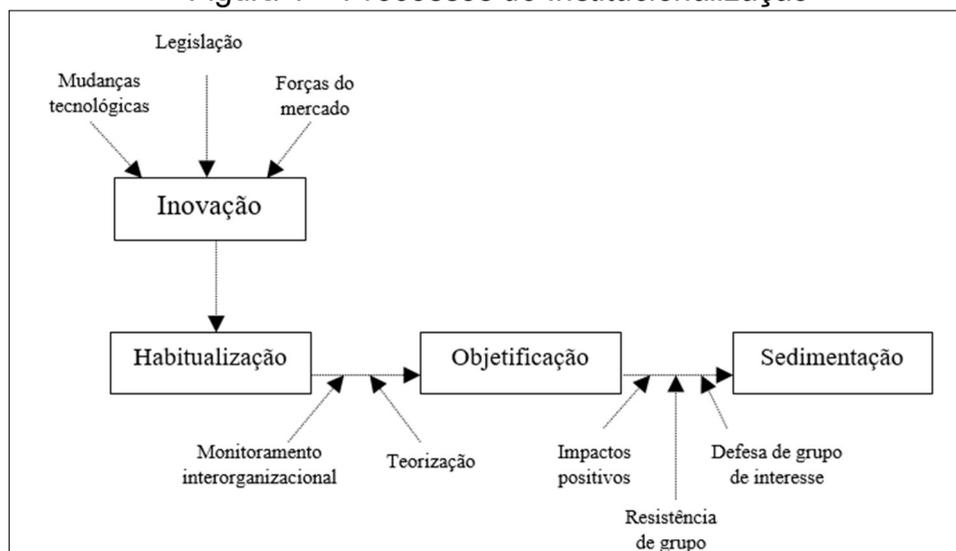
Fonte: DiMaggio e Powell (1999, p.109)

Depreende-se, portanto, que o isomorfismo coercitivo é derivado de influências políticas e do problema da legitimidade; o isomorfismo mimético é decorrente de respostas padronizadas para as incertezas; e o isomorfismo normativo é derivado do conjunto de condições de métodos de trabalho de grupos de uma profissão (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

## 2.1 Processo de Institucionalização

Tolbert e Zucker (1999) apontam que o processo de institucionalização envolve os estágios de habitualização, objetificação e sedimentação. Os autores apresentam o seguinte *framework* para elucidar tal processo:

Figura 1 - *Processos de Institucionalização*



Fonte: Tolbert e Zucker (1999)

Quanto ao primeiro estágio, Tolbert e Zucker (1999, p. 204) explicam que se refere ao estágio pré-institucional e corresponde à criação de arranjos estruturais em resposta a um conjunto de problemas específicos. Tais arranjos são formalizados em políticas e

procedimentos para uma organização ou para as demais que se deparem com problemas semelhantes.

Quanto ao estágio da objetificação, refere-se à difusão da estrutura. É o processo de desenvolver o “consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso.” Correspondendo, assim, ao estágio semi-institucional (TOLBERT E ZUCKER, 1999, p. 205).

A última fase, a sedimentação, entende-se como um processo de continuidade histórica da estrutura, sua propagação com vistas à sobrevivência por várias gerações. Dessa forma, corresponde ao estágio de total institucionalização (TOLBERT E ZUCKER, 1999).

## 2.2 Transformação Digital na Administração Pública

A transformação digital no governo significa oferecer serviços públicos com maior qualidade, mais acessível, de modo que o cidadão gaste menos tempo e dinheiro. A Carteira de Trabalho Digital e a Carteira Digital de Trânsito são exemplos de iniciativas recentes desse processo (BRASIL, 2020a).

As ações do governo brasileiro em direção à transformação digital datam início no ano 2000. As iniciativas integravam o Programa de Governo Eletrônico. O termo Governo Eletrônico (e-Gov) está relacionado aos aspectos da evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação, especialmente a Internet, inovando no relacionamento da Administração Pública com a sociedade e vice-versa (BRASIL, 2020b). De acordo com o exposto na Estratégia de Governança Digital (2016), o e-Gov se refere à intensificação da interatividade e a participação política nos processos do Estado e a facilitação de navegação e acesso aos portais e serviços de governo, com o objetivo de integrar, dar transparência e atender às demandas da sociedade. A referida estratégia tinha em seu cerne os eixos estratégicos voltados ao acesso à informação, prestação de serviços e participação social.

Algumas das principais realizações relativas ao tema, no período de 2000 a 2016, podem ser apreciadas no quadro a seguir.

Quadro 2 - Ações de transformação digital do Governo Federal (2000-2016)

<b>Ações</b>	<b>Característica</b>
Identidade Digital do Governo (IDG)	Modelo padrão de portal, que facilita a busca por informações e a navegação, além de melhorar a experiência do usuário, com normas e diretrizes que ampliam a acessibilidade. Inclui a Barra de Governo, que identifica os sítios “.gov,” com links de acesso direto aos principais canais governamentais.
Portal de Serviços	Plataforma centralizada que facilita cidadãos e empresas a acessarem os serviços públicos federais, tais como seguro-desemprego, a farmácia popular, o financiamento estudantil, dentre outros.
Novo Portal Brasil	Plataforma moderna, interativa, acessível e portátil que reúne conteúdo dos ministérios e secretarias do governo federal, com notícias diárias e serviços para o cidadão.

Portal Brasileiro de Dados Abertos	Plataforma centralizada para acesso a dados governamentais.
Guia de Aplicativos	Catálogo de aplicativos para dispositivos móveis criados por órgãos do Poder Executivo Federal, no qual o cidadão obtém informações e conhece os aplicativos que o governo oferece gratuitamente à população.
Portal do Servidor	Oferece informações e notícias importantes para os servidores públicos.
Redes Sociais	Perfis nas principais redes sociais, bem como a reformulação do Portal e do Blog do Planalto;
Participa.br	Ambiente de discussão organizado em comunidades temáticas para que a sociedade debata e colabore com as políticas públicas.
Dialoga Brasil	Plataforma de participação digital para o cidadão elaborar e apoiar propostas para ajudar a melhorar as principais políticas e programas do governo.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2016, p.8)

As ações acima destacadas contribuíram para a ascensão do país no *ranking* do *e-government* da Organização das Nações Unidas nos últimos anos. O *E-Government Development Index* (EGDI) utiliza indicadores sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para a prestação de serviços públicos. Em 2016, o Brasil ocupava a 51ª posição; em 2018 passou a ocupar a 44ª posição no *ranking* da ONU. Já em 2020 o país subiu para o grupo “*very high*” no contexto do *Online Services Delivery* (OSI), ocupando a 20ª posição. Este índice é componente do EGDI e se refere à oferta de serviços online. Contudo, no *ranking* geral do EGDI o país caiu para a 54ª posição (ONU, 2016; 2018; 2020).

No ano de 2018 o governo federal publicou a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), principal documento da política que versava um diagnóstico dos vindouros desafios e uma visão de futuro para a transformação digital da economia, do governo e da sociedade brasileira como um todo (Brasil, 2020b).

De forma similar às estratégias digitais de outros países, que possuem um horizonte de implementação de quatro anos, a E-Digital busca coordenar as diversas iniciativas governamentais ligadas ao tema em torno de uma visão única, de modo a apoiar a digitalização dos processos produtivos e a capacitação para o ambiente digital, promovendo a geração de valor e o crescimento econômico (MCTIC, 2020).

Em abril de 2020 foi publicada a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Trata-se de uma revisão e atualização a partir do monitoramento das metas da EGD antecessora e com novo alinhamento para intensificar o processo de transformação digital. A nova EGD apresenta como diretrizes o cidadão como centro das decisões do governo; integrar os canais e plataformas de serviços públicos; governo inteligente, confiável, transparente e aberto.

A pretensão do Governo Federal com a EGD é oferecer digitalmente, até 2022, 100% dos serviços da União, todos disponíveis no portal “gov.br”. O intuito também é melhorar o posicionamento do Brasil no *ranking* do *e-government* da ONU – a meta é colocá-lo entre os 15 países mais desenvolvidos do mundo em serviços públicos digitais (Brasil, 2020d). A

estimativa da Secretaria de Governo Digital com a digitalização dos serviços públicos é atingir uma economia de R\$ 2 bilhões anuais.

No tocante à governança digital, o governo segue as recomendações da OECD (Brasil, 2019), que salienta a necessidade do estabelecimento de mecanismos e estruturas para coordenar a implementação da estratégia digital. Nesse sentido, a Secretaria de Governo Digital (SGD) é o órgão responsável pelas políticas e diretrizes relacionadas ao desenvolvimento de soluções e implementação de TICs pelos órgãos da Administração Pública Federal. A SGD, em articulação com a Secretaria Especial de Modernização do Estado, tem como funções definir políticas, diretrizes, normatizar e coordenar projetos de simplificação dos serviços públicos, de políticas públicas, de transformação digital, de governança, de compartilhamento de dados e de utilização dos canais digitais (Brasil, 2020c).

O desafio atual não se refere mais à introdução das tecnologias digitais nas atividades do setor público, mas sim de “integrá-las e incorporá-las desde o início nos esforços dos governos, no sentido de modernizar as administrações públicas em todos os domínios e em todos os níveis de governo”. Ademais, também há necessidade do desenvolvimento de competências digitais e de conscientização dos gestores e implementadores de políticas (Brasil, 2019, p.9).

### 3 METODOLOGIA

Este artigo possui abordagem qualitativa, pois tem como objetivo uma "compreensão particular do objeto que pesquisa. Seu interesse é compreender os fenômenos que estuda dentro do contexto em que aparecem" (LAKATOS e MARCONI, 2017, p. 299).

Possui caráter exploratório, porque tem como objetivo esclarecer conceitos e ideias. Gil (2008, p. 27) considera que as pesquisas exploratórias são realizadas com o intuito de “proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.” Este tipo de pesquisa é realizado com temas pouco explorados e as fases envolvem investigação mais ampla. Assim, o produto do processo é um problema mais esclarecido. (GIL, 2008)

Para tanto, utilizou-se de pesquisas bibliográficas para o levantamento dos dados e informações relativas ao processo de transformação digital na Administração Pública brasileira. Segundo Lakatos e Marconi (2017) essa técnica de pesquisa utiliza como base textos de livros, artigos científicos, ensaios críticos, jornais, revistas, resenhas, dentre outros.

Utilizou-se essencialmente as Estratégias de Governo Digital e Estratégia de Governança Digital do Governo Federal, disponíveis nos sítios eletrônicos. Também foram feitas pesquisas acerca do tema nas páginas de organismos internacionais (ONU e OECD). Para a análise de dados, o trabalho pautou-se no *framework* sobre os processos de institucionalização, elaborado por Tolbert e Zucker (1999), concomitante com a análise de mudanças isomórficas institucionais, conceituadas por DiMaggio e Powell (1999).

### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Por meio da pesquisa bibliográfica e das informações obtidas nos portais eletrônicos do Governo Federal, foi possível identificar a evolução do processo de transformação digital e compará-los com o *framework* de Tolbert e Zucker (1999), apresentado anteriormente.

Para tanto, foram identificadas as ações do governo a partir dos anos 2000, dispostas na Estratégia de Governança Digital (2016) e Portal Governo Digital (2020).

Quadro 3 - Do governo eletrônico ao governo digital

Período	Ações de Transformação Digital
2000 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de e-GOV 2004</li> <li>- Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE)</li> <li>- Programa Sociedade da Informação</li> <li>- Portal Rede Governo</li> <li>- Portal Governo Eletrônico</li> <li>- Infraestrutura de Chaves Públicas</li> <li>- ICP Brasil</li> <li>- Portal Comprasnet</li> <li>- Subcomitê da Rede Brasil.gov no âmbito do CEGE</li> <li>- Documento “2 anos de Governo Eletrônico”</li> <li>- Inventário de Recursos de TIC</li> <li>- Subcomitês de certificação digital e de integração de sistemas administrativos</li> <li>- Regras e diretrizes para os sítios da Adm. Pública Federal</li> <li>- Reestruturação dos Comitês Técnicos do CEGE</li> <li>- Novas diretrizes para o Programa e-GOV</li> <li>- Departamento de Governo Eletrônico</li> <li>- Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (ePING)</li> <li>- Rede de Comunicações Infovia</li> <li>- Portal da Transparência</li> <li>- Portal de Inclusão Digital</li> <li>- 1ª Pesquisa de avaliação de Serviços com a Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico</li> <li>- Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (eMAG)</li> <li>- Uso obrigatório do pregão eletrônico</li> <li>- ePING institucionalizada (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico)</li> <li>- Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização</li> <li>- Portal do Software Público Brasileiro</li> <li>- eMAG (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico) obrigatório para órgãos do SISP</li> <li>- Avaliador e Simulador para Acessibilidade de Sítios (ASES)</li> </ul>
2008 - 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Padrões WEB (ePWG)</li> <li>- Portal de Convênios do Governo Federal (SINCOV)</li> <li>- Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)</li> <li>- IN SLTI 04: contratações de TI</li> <li>- Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI)</li> <li>- Agenda Nacional de Gestão Pública</li> <li>- Projeto INFOVIA Brasil</li> <li>- Regimento Interno da Comissão de Coordenação do SISP</li> <li>- Decreto Cidadão</li> <li>- IN SLTI n °01: recomenda compra de computadores menos</li> </ul>

	<p>poluentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)</li> <li>- 1ª Pesquisa TIC Governo Eletrônico</li> <li>- Modelo do Software Público</li> <li>- Licença Pública de Marca (LPM)</li> <li>- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)</li> <li>- Especialização em governo eletrônico</li> <li>- Comitê Interministerial e Plano de Ação Nacional de Governo Aberto</li> <li>- Avaliação 200 sítios e e-serviços de e-GOV</li> <li>- Decreto do SISP</li> <li>- Lei de Acesso à informação</li> <li>- Portal da Pessoa com Deficiência</li> <li>- INFOVIA em operação</li> <li>- Decreto n º7.641, que trata transferência de recursos da União no Portal Sincov</li> <li>- Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)</li> <li>- Portal Brasileiro de Dados Abertos</li> <li>- Metodologia de Gerenciamento de Projeto e Guia de Processo de Software para o SISP</li> <li>- Cidades Digitais</li> <li>- Decreto nº 8.135, que trata das comunicações de dados da Administração Pública Federal</li> <li>- Identidade Digital de Governo (IDG)</li> <li>- Marco Civil da Internet</li> <li>- Dez anos do Padrão ePING</li> <li>- Nova portaria da ePING</li> <li>- Portal Participa.br</li> <li>- Versão beta do VLibras (tradutor automático de conteúdos digitais para Libras)</li> <li>- Novo Portal de Serviços do Governo Federal</li> <li>- Novo Portal do Software Público</li> <li>- Programa Bem Mais Simples Brasil</li> <li>- Processo Eletrônico Nacional</li> <li>- Sistema Eletrônico de Informação - SEI</li> </ul>
<p>2016- 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estratégia de Governança Digital</li> <li>- Política de dados abertos</li> <li>- Plataforma de dados abertos</li> <li>- ConectaGov</li> <li>- Lei usuário de serviços públicos</li> <li>- Sistema Nacional para a Transformação Digital</li> <li>- Política Nacional de Segurança da Informação</li> <li>- Plano Nacional de Internet das Coisas</li> <li>- Portal único "gov.br" e regras para unificação dos portais da Administração Pública Federal</li> <li>- INs do novo marco de compras de TIC</li> <li>- Governança da E-Digital</li> <li>- Revisão da EGD para o período 2020-2022</li> </ul>

- |  |                                                                                                                                                                                                                                     |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Estabelecimento diretrizes, competências e condições para adesão à Rede Nacional de Governo Digital</li><li>- Loja de aplicativos do Governo Federal no Google Play e Apple Store</li></ul> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2016; 2020a)

Com base no exposto, é possível observar que o processo de transformação do governo eletrônico para o governo digital é marcado por normativos e legislação correlata. Isso implica em afirmar que o referido processo é caracterizado principalmente por mecanismos isomórficos coercitivos. Contudo, outros fatores ambientais, tais como a desaceleração econômica - que o país já apresentava nos últimos anos - bem como os impactos da Covid-19, podem representar mecanismos de isomorfismo mimético na institucionalização do Governo Digital no Brasil.

De acordo com a ONU (2020), durante a citada crise pandêmica as TICs foram fundamentais para a promoção da saúde, da segurança e para a manutenção das economias mundiais e das sociedades. Isso foi possível devido ao compartilhamento de informações e da oferta de serviços online nesse período. A Organização das Nações Unidas destaca também que as tecnologias digitais foram importantes instrumentos para auxiliar os governos na rápida tomada de decisões, subsidiadas por análises de dados em tempo real. Diante a esse cenário, alguns governos desenvolveram rapidamente portais e aplicativos para fornecer informações e outros recursos referentes à Covid-19.

A Secretaria de Governo Digital destaca que a pandemia impulsionou o processo de transformação digital no Brasil. O governo transformou, entre os meses de março e julho de 2020, 251 serviços públicos em digitais. O número de acessos ao portal Gov.br também aumentou. Em janeiro do mesmo ano foram contabilizados 4,6 milhões de acessos, enquanto em junho o número perfazia 12,1 milhões de usuários. Tais números podem ser justificados pela oferta dos serviços digitais do Auxílio Emergencial e do Seguro Desemprego do Empregado Doméstico, que foram os destaques durante a crise da Covid-19. Já os aplicativos que registraram maior acesso foram a Carteira de Trabalho Digital, a Carteira Digital de Trânsito e Meu INSS. (Brasil, 2020e)

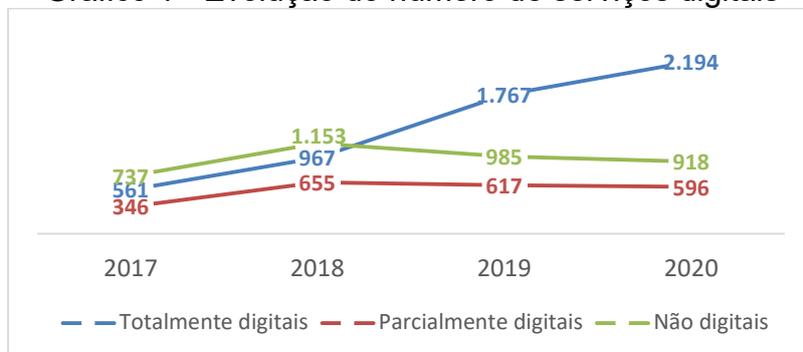
No que diz respeito ao desempenho da economia do país e das contas públicas, levou o governo federal a desenvolver ações voltadas à eficiência do gasto público. Nesse sentido, a intensificação das TICs no setor público demonstrou importante papel. As iniciativas de transformação digital adotadas no Brasil tiveram como base as recomendações de *e-government* e e-digital publicadas por organismos internacionais (OECD e ONU), baseadas nas ações bem-sucedidas de outros países. Não obstante, o país subsidia a análise da Estratégia de Governança Digital a partir da publicação bienal da pontuação nos índices de prestação de serviços públicos digitais e participação social, realizados pela ONU.

O Relatório de Governo Digital do Setor Público do Brasil (2018), publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), reflete o progresso no país baseado em boas práticas e princípios de países integrantes da supracitada organização internacional (OECD, 2018). Desse modo, identificam-se os mecanismos de isomorfismo mimético presentes no processo de transformação digital brasileiro.

No tocante à digitalização dos serviços dos órgãos da Administração Pública Federal (APF), os dados do painel de monitoramento de serviços do Governo evidenciaram que até o mês de agosto de 2020 havia 3.708 serviços disponíveis referentes a 189 órgãos. Desses

serviços, 59,2% são totalmente digitais, 16,1% parcialmente digitais e 24,8% não digitais, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

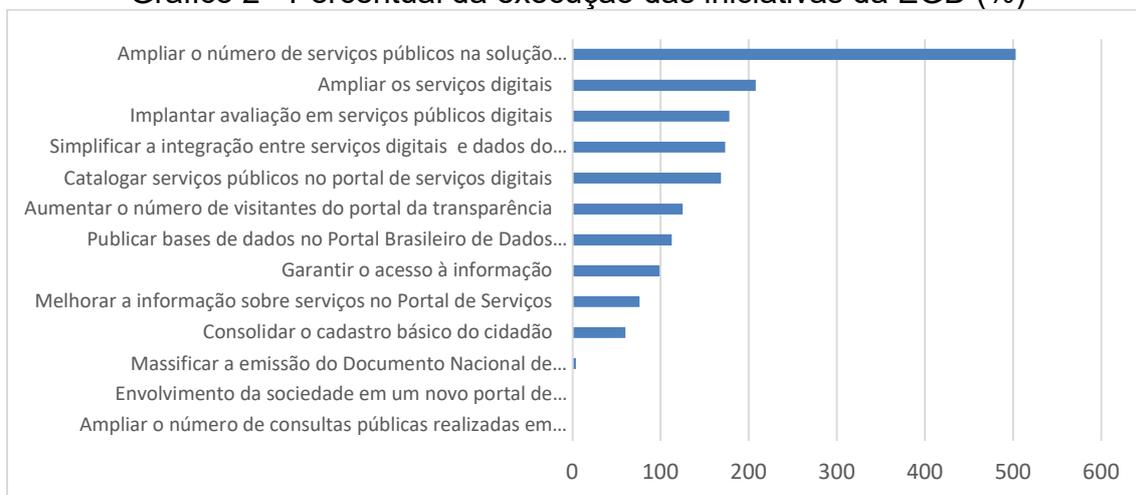
Gráfico 1 - Evolução do número de serviços digitais



Fonte: Painel de Monitoramento de Serviços (BRASIL, 2020)

Os dados do gráfico acima indicam uma acentuada tendência da digitalização dos serviços públicos, principalmente a partir do ano 2018. Quanto à efetividade dos processos de transformação digital, os dados estatísticos que permitam a análise de sua evolução ainda são escassos. Todavia, os indicadores de cumprimento das metas anuais da Estratégia de Governança Digital (2019a) podem fornecer bases para nossa análise.

Gráfico 2 - Percentual da execução das iniciativas da EGD (%)



Fonte: BRASIL (2019a)

As iniciativas executadas pela Estratégia de Governança Digital 2016-2019, conforme expostas no gráfico 2, refletem uma ampliação da oferta de serviços digitais superior à meta prevista neste último ano, bem como das ações de transparência dos dados e acesso à informação. Quanto à informação sobre os serviços públicos disponibilizados no Portal de Serviços, o relatório indica a execução de 76%, face os 80% previstos para aquele ano.

Um relevante indicador que não consta no gráfico 2, entretanto está no relatório de cumprimento de metas da Estratégia de Governança Digital, refere-se à disponibilização de bases de dados de governo para subsidiar a avaliação de políticas públicas e a melhoria de serviços públicos pelos diferentes órgãos da APF. As metas para este indicador não

foram atingidas em virtude da suspensão do projeto, conforme justificativa na avaliação publicada pelo SISP.

No que tange à avaliação das metas relativas à ampliação de consultas nas plataformas digitais e envolvimento da sociedade a partir da criação de um novo portal, os dados não haviam sido divulgados até a data desta pesquisa. Entretanto, faz-se necessário destacar que a meta da Estratégia de Governança Digital estimava um aumento de 22% da participação social e a construção do referido portal para o ano de 2019.

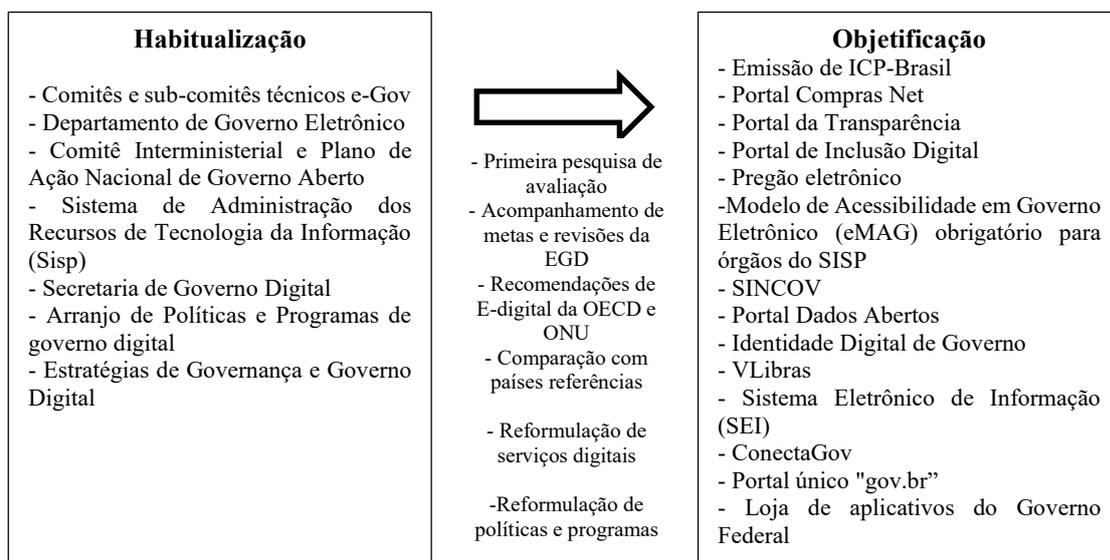
Face o exposto, verificou-se que o país tem desenvolvido diversas ações de ampliação de soluções e serviços digitais ao longo dos últimos anos. Entretanto, até 2019 havia pouco envolvimento da sociedade, conforme infere-se a partir da meta estimada no eixo participação social.

Esse cenário, todavia, tem se demonstrado mutável em decorrência das necessidades impostas pela pandemia da Covid-19, o que representa uma possibilidade para a aceleração da transformação digital no tocante à absorção pelos órgãos públicos e engajamento da sociedade.

Um fator que também merece atenção é a cibersegurança no Governo Digital. O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC) revelou em seus estudos que até o ano de 2019 os processos de gestão de risco de Tecnologia da Informação (TI) ainda estavam pouco incorporados pela Administração Pública. Os dados divulgados indicaram que 85% dos órgãos federais não tinham plano de segurança da informação.

Desse modo, é possível concluir que as ações recentes do governo integram ao estágio semi-institucional do Governo Digital. A figura a seguir (3), baseada na classificação atribuída por Tolbert e Zucker (1999), permite melhor entendimento quanto ao estágio da institucionalização do Governo Digital no Brasil, a partir das ações elencadas no Quadro 3.

Figura 3 - Estágio da institucionalização do Governo Digital no Brasil



Fonte: Elaboração própria

Apesar do esforço ao longo das últimas décadas, o processo de transformação digital na Administração Pública Federal ainda é caracterizado pelo desenho de novas políticas, metodologias e estruturação administrativa, mas sem evidências da absorção efetiva pela

sociedade. Os mecanismos de monitoramento são incipientes e ainda não revelam o panorama dos serviços digitais sob a ótica do usuário, o que impossibilita gerenciar a resistência dos grupos e afeta a melhoria dos serviços - implicando, desse modo, em um obstáculo para o estágio de sedimentação.

Embora não seja possível – nem objetivo – neste trabalho correlacionar os fatores supracitados à queda do país em dez posições no EGDI 2020, é válido destacar que o Brasil está entre os 20 maiores países na oferta de serviços digitais. Tal desproporcionalidade pode estar relacionada a uma possível falta de cadência entre a digitalização dos serviços públicos e a sua gestão orientada para a efetividade - o que demanda atenção do Governo Federal. As avaliações bienais da transformação digital pela ONU servem de parâmetro para entender o cenário global, mas ainda são insuficientes no fornecimento de dados para subsidiar a tomada de decisão pelo governo brasileiro e gestores públicos, em diferentes aspectos e setores.

Por outro lado, a face da transformação digital está voltada para o aprimoramento e eficiência nos processos internos dos órgãos da Administração Pública Federal, que empregam as inovações digitais em decorrência do poder do Estado – exercido por meio legal – mas que ainda necessitam incorporar processos de gestão de riscos de TI.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso das tecnologias digitais para a prestação de serviços públicos tem ganhado maior protagonismo nos dias atuais, em decorrência da pandemia da Covid-19. A manutenção do trabalho remoto, por exemplo, é consequência das ações de transformação digital promovidas nas últimas décadas.

Embora o Governo Federal tenha intensificado a oferta de serviços digitais, monitorar o engajamento social é fator que merece atenção e consiste em um importante instrumento para a avaliação dos serviços públicos digitais. Concomitante, os órgãos da Administração Pública têm adotado importantes inovações de TICs em seus processos – sobretudo em virtude da coerção estatal.

Deste modo, esta pesquisa identificou a presença de isomorfismos coercitivo e mimético no processo de institucionalização do Governo Digital brasileiro, conforme conceituado por DiMaggio e Powell. O primeiro mecanismo de mudança pode ser observado pela intensa normatização ao longo das duas décadas.

No que se refere ao isomorfismo mimético, observou-se a partir da adoção de recomendações de organismos internacionais, pela utilização de suas avaliações para nortear a estratégia de governança, e pela adoção de ações referenciais de países líderes na construção de políticas de transformação digital. Não obstante, outro importante fator que tem contribuído para o isomorfismo mimético é o cenário pandêmico, que exigiu rápida resposta das organizações face à incerteza ambiental.

Quanto ao processo de institucionalização, a análise bibliográfica permitiu concluir que o governo digital está no estágio semi-institucional, isto é, está em processo de difusão de políticas e serviços de e-Digital, de modo a despertar uma nova cultura na administração pública e sociedade. O cenário pós pandêmico, entretanto, poderá favorecer o processo de sedimentação – a total institucionalização do Governo Digital.

Face ao que foi apresentado, pode-se afirmar que sua institucionalização somente se efetivará a partir da estruturação dos mecanismos de governança digital, com destaque para a avaliação do desempenho dos serviços públicos digitais, bem como a atenção ao engajamento social e superação de eventuais resistências pelos usuários desses serviços e dos processos organizacionais.

Desse modo, sugere-se para pesquisas futuras a análise da eficiência dos mecanismos de monitoramento do Governo Digital; os desafios da transformação digital sob a ótica dos servidores públicos, atribuindo uma análise de isomorfismo normativo; e a efetividade das ações de Governo Digital para a sociedade.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. Governo Digital. **Transformação digital**. Brasília, DF: 2020a Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Governo Digital. **Do eletrônico ao digital**. Brasília, DF: 2020b Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-degovernanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Secretaria de Governo Digital. **Secretaria de Governo Digital (SGD)**. Brasília, DF: 2020c Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/ptbr/sisp/secretaria-de-governo-digital-sgd>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Governo Digital. **Conheça as diretrizes da Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2022**. Brasília, DF: 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>. Acesso em: 15 jul. 2020

BRASIL. Governo Digital. **Governo garantiu mais 251 serviços digitais durante a pandemia**. Brasília, DF: 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/07/governo-garantiu-mais-251-servicos-digitais-durante-a-pandemia>. Acesso em: 20 jul 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de monitoramento de serviços federais**. Brasília, DF: 2020f. Disponível em: <http://painelservicos.servicos.gov.br/>. Acesso em 01 ago 2020.

BRASIL. Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação [SISP]. **Estratégia de Governança Digital - EGD / 2016 – 2019: avaliação**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: [http://www.sisp.gov.br/egd/wiki/download/file/Relat%F3rio\\_de\\_avaliao%27%E3o\\_da\\_EGD\\_2019](http://www.sisp.gov.br/egd/wiki/download/file/Relat%F3rio_de_avaliao%27%E3o_da_EGD_2019). Acesso em 01 ago 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público**. Brasília, DF: 2019a Recuperado de: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>. Acesso em 20 jul 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-2019**. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <https://www.Governodigital.gov.br/EGD/documentos/revisao-da-estrategia-de-governanca-digital-2016-2019>. Acesso em 20 jul 2020.

CETIC - CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DAINFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e**

**comunicação no setor público brasileiro:** TIC governo eletrônico 2019. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/>. Acesso em 17 jul. 2020

DIMAGGIO, P.J; POWELL, W. W. **A gaiola de ferro revisitada:** isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. Disponível em: <https://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-2-ano-2005-nid44775/>. Acesso em: 10 jul. 2020

DIMAGGIO, P.J; POWELL, W. W. **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional.** Primera edición em español. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FENNEL, M. L. **The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters.** Administrative Science Quarterly, v. 25, n.3, p. 484-510, 1980.

GIL, A Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MCTI. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações. **Estratégia Digital Brasileira.** Brasília, DF: 2020. Disponível em: [http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/inovacao/paginas/politicasDigitais/estrategia\\_digital/\\_brasileira/Estrategia\\_Digital\\_Brasileira.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/inovacao/paginas/politicasDigitais/estrategia_digital/_brasileira/Estrategia_Digital_Brasileira.html). Acesso em: 14 jul. 2020.

MEYER, J.W; ROWAN, B. **Institutionalized Organizations:** Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology - Volume 83 Number 2. 1977. P. 340-363.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT  
DIGITAL GOVERNMENT. **Review of Brazil Towards the Digital Transformation of the Public Sector.** 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/digital-government-review-of-brazil9789264307636-en.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **E-government survey 2018.** Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf) Acesso em: 14 jul. 2020

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **E-government survey 2016.** Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016Survey/E-Government%20Survey%202016.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020

PINTO, A. L. **A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 1969, p.725.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O que é Governo Digital?.** Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-dainformacao/atuacao/governodigital/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20Governo%20digital%3F&text=O%2>

O Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de serviços públicos de sociedade de Acesso em: 18 jul. 2020.

TOLBERT, P. A.; ZUCKER, L. G. **A Institucionalização da teoria institucional**. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORDY, W. R. Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999. v.1, p. 196-219.