

## ARTIGO ORIGINAL

COELHO, José Ilcleson Mendes <sup>[1]</sup>, OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José de <sup>[2]</sup>, LIMA, Orlem Pinheiro de <sup>[3]</sup>, ARAÚJO, Paulo César Diniz de <sup>[4]</sup>, MADURO, Márcia Ribeiro <sup>[5]</sup>, SOUZA, Andréa Lanza Cordeiro de <sup>[6]</sup>, ZOGAHIB, André Luiz Nunes <sup>[7]</sup>, SANTIAGO, Sandro Breval <sup>[8]</sup>, ARAÚJO, Elias Moraes de <sup>[9]</sup>

COELHO, José Ilcleson Mendes. Et al. Governo eletrônico: Um levantamento das iniciativas de e-GOV em municípios da Região Metropolitana de Manaus . Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 12, Vol. 15, pp. 31-56. Dezembro de 2020. ISSN: 2448-0959, [Link](https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/governo-eletronico) de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/governo-eletronico>

## Contents

- RESUMO
- 1. INTRODUÇÃO
- 2. GOVERNO ELETRÔNICO
- 2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO NO BRASIL
- 2.2 POTENCIALIDADES E DESAFIOS DO GOVERNO ELETRÔNICO
- 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS
- 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS
- 4.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS 2014
- 4.2 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E O DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES
- CONSIDERAÇÕES FINAIS
- REFERÊNCIAS

## RESUMO

A aplicação de tecnologias da informação e comunicação pelos governos ficou conhecida como Governo Eletrônico, constituindo-se numa alavanca de modernização que proporciona um salto de qualidade na gestão pública diante do imperativo de prestar mais e melhores serviços a uma sociedade mais atenta e exigente. Os municípios são responsáveis por

atender demandas locais e podem se apropriar das TICs em benefício de sua administração e de seus habitantes. Este trabalho objetivou levantar as iniciativas de govorno eletrônico em Municípios da região metropolitana de Manaus, com base numa pesquisa exploratória e descritiva de natureza quali-quantitativa que utilizou procedimentos documentais e bibliográficos para apresentar o histórico, potencialidades e barreiras à aplicação de TICs pelos govornos na prestação de serviços e informações à sociedade, sendo esses os objetivos específicos deste estudo. Manaus, capital do Amazonas, foi excluída, tendo em vista as evidentes diferenças relacionadas à infraestrutura, quantidade e qualidade dos serviços e volume de recursos de que dispõe. A principal fonte de dados foi a Pesquisa Nacional de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que investigou, em 2014, o uso e a disponibilidade de TIC pelos govornos Municipais em temas como comunicação, acesso à informação e disponibilidade de serviços. Dados do Censo Demográfico 2010, do Produto Interno Bruto e Estimativa Populacional 2014, e do Atlas de Desenvolvimento Humano, serviram para uma breve caracterização da população e economia dos Municípios. Foram realizados, ainda, entrevista semiestruturada sobre O Portal da Transparência dos Municípios e o Diário Oficial Eletrônico e consultas às páginas das Prefeituras na Internet. Os resultados demonstram a carência de infraestrutura de TICs nos Municípios pesquisados e que suas páginas na Internet são utilizadas para a prestação de informações, visando atender obrigações legais, em detrimento da oferta de serviços que, quando existente, limita-se aos serviços sem complexidade.

Palavras-chave: Govorno eletrônico, Serviços públicos, Tecnologia da informação, Municípios.

## 1. INTRODUÇÃO

É atribuição essencial dos Govornos, por meio de suas Administrações Públicas, a prestação de serviços à sociedade, visando atender necessidades de segurança, educação, saúde, saneamento básico, garantia de empregos, transporte público, entre outros. Compete, também, ao Poder Público, a prestação de informações ao cidadão, empresas e demais instituições e ser transparente na aplicação dos recursos públicos. Estas são responsabilidades do Estado que, ao longo do tempo, são incrementadas e exigem, da Administração Pública, versatilidade para cumprir seu papel de modo eficaz, eficiente e transparente. As transformações sociais, políticas, econômicas, tecnológicas e culturais pelas

quais passa a sociedade, a elevação dos níveis de criticidade, engajamento e exigência dos cidadãos por mais participação social na tomada de decisão e por serviços públicos de melhor qualidade, a escassez de recursos para fazer frente a estas demandas e o esgotamento de modelos de administração pública impõem, aos Governos, a necessidade de aperfeiçoar a gestão pública aderente a este novo ambiente.

É neste contexto que se desenvolve o conceito de Governo Eletrônico ou e-Gov, definido, de modo simples, como o emprego das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação - TIC para a modernização da Administração Pública, promovendo melhorias na gestão de seus processos internos e na prestação de serviços públicos qualificados, aproximando o governo e a sociedade, elevando os níveis de transparência. A sociedade exige usufruir efetivamente dos serviços financiados com seus impostos, os cidadãos, empresas e demais instituições querem facilidade, praticidade e rapidez no acesso ao governo e seus serviços, e, assim, demandam acesso fácil a informações claras sobre a atuação dos gestores públicos. É necessário ampliar os canais de comunicação e melhorar o relacionamento com a sociedade, criando condições de inserção cidadã no planejamento, execução e controle das políticas públicas.

As informações de utilidade pública devem ser amplamente divulgadas e estar disponíveis em diferentes meios e formatos para que sejam efetivamente acessadas pela população. Diante disto, é necessário um salto de qualidade da Gestão Pública e o emprego das ferramentas de tecnologia (TIC) pelos Governos representa mudanças significativas no modo como o Estado cumpre seu papel. As TICs viabilizam este novo modelo de gestão exigido pela sociedade da informação e, conforme destacado por alguns autores, os programas de governo eletrônico têm potencial para alavancar o nível de eficiência na gestão dos serviços públicos, mudando a forma como os governos atingem seus objetivos. No Brasil, o desenvolvimento do Governo Eletrônico está associado às crises fiscais do Estado e ao esgotamento do modelo burocrático de Gestão Pública. Com o emprego da chamada Nova Gestão Pública, a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, o foco passou a ser a busca pela excelência do Estado no cumprimento de seu papel e a gestão para resultados voltados ao cidadão.

O desenvolvimento de políticas públicas e programas de governo eficientes, amplos e eficazes entrou na pauta dos governos nas diferentes instâncias, com o fim de atender às

necessidades dos cidadãos, empresas, outras organizações e o próprio governo. As ações e programas de Governo Eletrônico do Governo Federal são precursoras e indutoras da disseminação de e-Gov no País. Ao longo dos anos, estados e municípios desenvolveram suas próprias iniciativas de Governo Eletrônico. Assim como a União e os estados, os municípios têm obrigações com os cidadãos, voltadas para questões locais e definidas na Constituição Federal. Com isso, os Governos Municipais também devem enfrentar o desafio de modernizar sua Gestão Pública, aperfeiçoar seus processos internos, elevar sua eficiência, aumentar a participação social e tornar-se cada dia mais transparente. Tudo isso tendo em vista ampliar a prestação e qualidade dos serviços para uma sociedade cada vez mais exigente, fazendo uso das potencialidades das TICs, materializadas nas ações de e-Gov.

Neste sentido, este trabalho pretendeu levantar as iniciativas de Governo Eletrônico em Municípios da Região Metropolitana de Manaus considerando seus potenciais, excluindo-se do universo a capital do Estado, tendo em vista as evidentes diferenças relacionadas à infraestrutura, quantidade e qualidade dos serviços e volume de recursos de que dispõe Manaus; bem como visa apresentar o conceito histórico no Brasil, potencialidades do governo eletrônico e os desafios para sua implementação. Justifica-se em razão de que o desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação, com destaque para a ampliação do acesso e uso de equipamentos com acesso à internet, constitui uma oportunidade única para os governos melhorarem seu relacionamento com a sociedade, ampliar e melhorar a qualidade dos serviços públicos (saúde, educação, transportes, prestação de informações), além da democratização da gestão pública, permitindo, aos indivíduos, efetiva participação na definição de prioridades e tomada de decisão.

As TICs contribuem não apenas para a modernização da gestão pública, mas para o aumento da capacidade de atendimento dos municípios, numa realidade de crescente demanda, os cidadãos são mais exigentes e os recursos limitados.

## 2. GOVERNO ELETRÔNICO

## 2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO NO BRASIL

Governo Eletrônico é o termo utilizado para definir, de modo simples, a aplicação de Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC pelo setor público na gestão de seus processos internos, prestação de serviços e informações à sociedade e interação com os mais variados públicos: cidadãos, outros órgãos públicos, fornecedores e empresas, e seus servidores. Porém, outros termos como e-governo, govorno digital, govorno virtual ou govornança eletrônica definem esta política. De modo simples, govorno eletrônico pode ser entendido como o uso de TIC pelos govornos no relacionamento com os cidadãos e no desenvolvimento da administração pública (Grönlund, 2010 *apud* PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018). Os conceitos são os mais variados, alguns mais amplos e aprofundados, outros mais simplificados, ambos tendo em comum a aplicação de TICs pelos Govornos para a prestação de serviços e informações à sociedade e à gestão interna da administração, gerando benefícios para govornos e govornados.

Para Agune e Carlos (*apud* Diniz *et al*, 2009), govorno eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, ações essas que começaram a ganhar visibilidade no final da década de 1990. Mello e Slomsk (2009), utilizam o termo govornança eletrônica e afirmam ser uma tendência crescente o uso das TICs para reinventar a gestão pública, especialmente na oferta de serviço e participação cidadã, de modo *on line*. Enquanto, que para as Nações Unidas (2002), a govornança eletrônica é tida pelo uso das tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a internet, sendo estas manejadas pelo setor público, a fim de oferecer aos cidadãos, serviços de qualidade, informações confiáveis e mais conhecimento, visando facilitar o acesso dos cidadãos aos processos de govorno e encorajar a participação dos mesmos.

O e-Gov constitui uma estratégia de govorno que se utiliza de novas TICs para melhorar as condições de acesso à informação e serviços públicos, ampliando a qualidade destes serviços e garantindo oportunidade efetiva de participação social no processo democrático (JARDIM, 2005). Assim: “Quer-se melhorar a vida das pessoas que habitam as cidades, ampliar a qualidade da gestão dos recursos e contar com a participação dos cidadãos (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018, p. 631)”. De acordo com o Pacific Council on International Policy (*apud* JARDIM, 2005):

Governo Eletrônico é o uso da tecnologia da informação e da comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação, e tornando o governo mais accountable para o cidadão.

De modo geral, o desenvolvimento de políticas de e-Gov está fortemente associado aos processos de modernização da Administração Pública, consolidação das democracias e desenvolvimento de uma sociedade da informação e do conhecimento na qual as pessoas estão cada vez mais conectadas e atentas aos seus direitos, exigindo melhor atuação do Estado, com aplicação eficiente dos recursos públicos, gerando resultados efetivos, que melhorem a vida das pessoas. Exige-se, ainda, a prestação de informações de modo acessível a qualquer interessado, colaborando com uma gestão pública mais transparente e permitindo o acompanhamento pela sociedade. É neste contexto de mudanças sociais, políticas e econômicas que se insere a temática de governança eletrônica, fomentada pelos avanços tecnológicos e com destaque para a popularização da Internet, dos computadores e outros equipamentos de TIC, permitindo melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos e o incremento na capacidade estatal de fornecer informações públicas aos diversos públicos-alvo que delas necessitam e aos próprios gestores (Mello; Slomsk, 2009).

As práticas de governo eletrônico enquadram-se em três diferentes dimensões: e-serviços e comunicação, relacionada à prestação de serviços e informações por meios eletrônicos à sociedade; e-administração, voltada para modernização e revisão dos procedimentos e rotinas da gestão pública e o desenvolvimento, execução e avaliação de políticas públicas; e-democracia, que diz respeito ao uso das TIC para abertura de canais de comunicação com a sociedade, permitindo sua efetiva participação na tomada de decisões, além do aumento da transparência. As interações fomentadas pelo uso das TICs são classificadas em G2C, envolvendo o relacionamento direto entre governo e governados; G2B – caracterizada pelas transações entre o governo e as empresas nas ações de investimentos e negócios; G2G – quando as TICs são usadas para impulsionar a relação entre as diversas instâncias de governo e a integração de seus serviços e; G2E – quando a tecnologia é empregada em prol do relacionamento entre o Estado e seus servidores.

Alguns autores dedicam-se a identificar os fatores cruciais que justificaram as ações dos governos na adoção crescente e intensiva do uso de TIC na melhoria de seus processos de

gestão e prestação de serviços públicos à sociedade. Neste sentido, *Diniz et al* (2009, p. 24-25) destaca:

o uso intensivo das TICs pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços online e o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo.

Consequentemente, “temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico” (*DINIZ et al*, 2009, p.3). Ainda, outros aspectos que estimularam as políticas de e-Gov foram a necessidade de aperfeiçoar os sistemas de arrecadação para um incremento da receita pública e as pressões da sociedade, a fim de que o governo otimize seus gastos e atue, progressivamente, com maior transparência, qualidade e de forma universal no oferecimento de serviços aos cidadãos e organizações em geral (Medeiros; Guimarães, 2006). No Brasil, as crises fiscais, as transformações econômico-sociais e políticas, associadas ao esgotamento do modelo burocrático de gestão, exigiram um paulatino processo de modernização da administração pública, cujo marco foi a reforma administrativa, conduzida por Bresser Pereira durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Assim: “Esse movimento baseou-se em princípios gerenciais voltados a resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado (*DINIZ et al*, 2009, p. 26)”. As primeiras aplicações de TIC em processo de governo estão relacionados às empresas públicas de processamento de dados, nos três níveis de governo, puxadas pelo setor financeiro, evoluindo para o que se conhece hoje. Assim, as iniciativas de e-Gov, no Brasil, foram lideradas pelo setor financeiro, com as empresas de prestação de serviços de informática pública, criadas, inicialmente, para processamento de dados e informações de natureza fiscal (*Diniz et al*, 2009). Entretanto, o primeiro projeto de implementação estruturada de Governo Eletrônico no Brasil foi elaborado em 2000, durante o Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que promoveu a chamada reforma

administrativa, visando levar a administração pública para o nível gerencial.

Este ponto é importante, pois, como destacado, o surgimento e a evolução do e-Gov estão associados ao necessário e contínuo processo de modernização da Administração Pública. Cabe destacar, conforme Jardim (2005), que antes mesmo da implantação do referido programa, existiam iniciativas de uso de TIC na prestação de serviços ao cidadão entre as quais: entrega de declarações do imposto de renda; emissão de certidões de pagamentos de impostos; divulgação de editais de compras governamentais; matrícula escolar no ensino básico; acompanhamento de processos judiciais, etc. Os ensaios iniciais para a elaboração do programa de e-Gov do governo federal ficaram a cargo do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), integrado por representantes de diversos ministérios com a finalidade de avaliar e propor políticas com diretrizes e normas focadas nas novas formas de interação proporcionadas pelos avanços nas ferramentas de TIC.

O GTTI centrou esforços nas seguintes linhas de atuação: universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. De acordo com Diniz (2009, p. 36) “a proposta partiu da existência de um amplo conjunto de serviços na internet e de um portal único de serviços e informações ao cidadão, denominado Rede Governo”. Ainda em 2000, criou-se o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) a quem coube conduzir a efetiva implantação do Programa de governo eletrônico, com intenção de priorizar a incorporação das novas tecnologias da informação aos processos administrativos do governo e à prestação de serviços ao cidadão. A Política de Governo Eletrônico “tinha como objetivo formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico, bem como metas para o cidadão/cliente e metas para as empresas (Mendes, 2016, p. 8)”.

As principais linhas adotadas foram a oferta, na Internet, dos serviços prestados ao cidadão, buscando-se a melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso; ampliação das condições de acesso do cidadão às informações, em formatos adequados, por meio da Internet; convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos. Durante a implantação do programa, o governo federal assumiu a falta de uma política integrada e abrangente para promover a efetiva universalização do acesso às tecnologias da informação e aos serviços o que seria um empecilho para o projeto, e fez o

governo incorporar ações de inclusão digital no programa (Brasil, 2002).

Em razão deste e outros problemas, o governo focou na formulação de uma arquitetura de relacionamentos, de modo a envolver o próprio, os cidadãos, os parceiros de negócios e os fornecedores, contemplando três frentes fundamentais: 1) a relação interativa com o cidadão; 2) a ampliação e modernização da gestão interna; 3) e a integração dos processos e serviços do governo em conjunto a cadeia produtiva de parceiros e fornecedores, locucionando-as sob a condução do CEGE (Brasil, 2001). Por fim, cabe destacar que, no Brasil, os projetos de e-Gov de estados e municípios foram estimulados pelo progresso das iniciativas do governo federal. De acordo com a décima edição do relatório de governo eletrônico das Nações Unidas, divulgada em outubro de 2018, o Brasil subiu algumas posições no ranking que engloba os 193 países-membros, subindo da 51ª para 44ª posição.

O índice geral de desenvolvimento de governo eletrônico do Brasil subiu de 0,63 para 0,73, com destaque para o ranking de participação social por meios digitais. O País agora é o líder na América Latina, na 12ª colocação, com um índice de participação social por meios digitais de 0,97. O principal componente a contribuir para o salto brasileiro no índice geral foi a oferta de serviços públicos digitais, pois o Brasil passou de 0,73, em 2016, para 0,92, em 2018.

## 2.2 POTENCIALIDADES E DESAFIOS DO GOVERNO ELETRÔNICO

Os vários conceitos de e-Gov antecipam os principais benefícios decorrentes das iniciativas de aplicação das TICs pelas diferentes instâncias de governo. As políticas de utilização das TICs estão vinculadas à modernização da administração pública e melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos (Diniz *et al*, 2009), às novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade (Mello; Slomsk, 2009), ao aumento da transparência (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018) e à disponibilização de mais e melhores serviços pela Internet (Medeiros; Guimarães, 2009). O Município é a instância de governo mais próxima da população e tem responsabilidade de implementar políticas públicas no âmbito de sua atuação para atender aos interesses locais. De acordo com Medeiros e Guimarães (2009), diante do cenário complexo em que atuam, os Governos precisam adaptar-se às novas realidades e, neste contexto, as TICs têm papel crucial no

modo como o Estado cumpre suas principais funções.

Dessa forma: “Os governos têm considerado as TIC como uma ferramenta importante para atingir metas, como a melhoria da qualidade dos serviços públicos, menores custos e aumento da transparência (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018, p. 632)”. A aplicação de TICs na dimensão de e-Serviços e comunicação permite ampliar a capacidade de atendimento dos governos para, com isso, oferecer mais serviços e prestá-los com mais qualidade e eficiência. É possível disponibilizar serviços e informações às mais diversas áreas (saúde, educação, meio ambiente, transporte público, etc.) e para os mais variados públicos: cidadãos, empresas, outros órgãos de governo, associações, etc. Segundo Jardim (2005), a partir do Governo Eletrônico, a sociedade contará com serviços mais integrados, porque as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente e será melhor informada porque poderá obter informação atualizada e compreensível sobre o governo, leis, regulamentos, políticas e serviços.

Santos e Reinhard (2012) destacam que as TICs favorecem a prestação eletrônica de informações e serviços, a prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária, ensino a distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais, licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos e estímulo aos negócios eletrônicos. A marcação de consultas e realização de matrículas escolares pela Internet é uma realidade em diversas cidades, reduzindo as filas e o tempo de espera, gerando comodidade aos usuários. A divulgação de informações sobre o transporte público por meios de aplicativos e sites e a consulta à documentos e certidões, além do agendamento de serviços, são outras possibilidades para o uso das TICs. Para Mello e Slomsk (2009), estas novas formas de prestação de serviços melhoram a atuação social do Estado, bem como a percepção da sociedade em relação ao serviço público. Diversos serviços podem ser disponibilizados 24h por dia, durante os 07 dias da semana, com mais comodidade para o cidadão e menores custos para o Estado.

A tecnologia pode ser empregada para a criação de canais de atendimento à distância e ouvidorias, divulgação de informações do município e notícias sobre eventos, campanhas de vacinação, acesso aos documentos e formulários, emissão de certidões, consulta a processos, solicitação de alvarás; bem como ações de inclusão digital, como a criação de telecentros, cursos de informática em escolas públicas e oferta de wi-fi em espaços públicos.

Ou seja, é possível fazer solicitações e acessar documentos públicos à distância, sem necessidade de visita presencial e a qualquer momento, bem como requerer, por exemplo, a Certidão Negativa de Tributos Municipais, como o IPTU. Essas ferramentas propiciam a abertura de novos canais de comunicação que facilitam a interação entre o cidadão e o poder público por meios das quais são dadas as possibilidades reais de participação popular no processo de tomada de decisão e escolha das políticas públicas. Um exemplo disso são as consultas públicas na Internet.

Estes canais podem permitir à sociedade enviar informações sobre problemas em suas localidades, fazer críticas e sugestões, solicitar informações, etc. Elas mudam o modo como o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos (Diniz *et al*, 2009). O poder público está adstrito à Lei de Acesso à Informação (LAI) que se aplica aos três níveis de governo, obrigando-os a adotar práticas transparentes na gestão da coisa pública, disponibilizando informações acessíveis a todos. É essencial que os municípios avancem nas práticas de e-transparência para permitir que haja de fato o controle social e, ainda, para favorecer o importante combate à corrupção (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018). Para Mello e Slomsk (2009), há um ganho no relacionamento com o cidadão quando a administração pública avança em eficiência, transparência e democracia. A própria LAI estabelece, como diretriz, a prestação de informações, ainda que não haja solicitação e a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Sistemas eletrônicos podem ser utilizados tanto para receber as solicitações quanto para fornecer informações, como a quantidade de servidores e seus salários, contratos, informações sobre a execução orçamentária e financeira, a estrutura organizacional, etc. A possibilidade de que os cidadãos e demais interessados possam participar efetivamente da decisão sobre temas que influenciam suas vidas e realizar o controle social conformam as práticas de e-democracia. Os municípios podem, através do uso dos potenciais das tecnologias que se baseiam na internet, compreender a sociedade mais plenamente, proporcionar maior participação da cidadania nos processos de tomada de decisão, ampliar a eficiência dos serviços públicos e propiciar maior transparência e *accountability* (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018). O aperfeiçoamento da gestão e dos processos internos da própria administração pública e o nível crescente de inclusão digital são favorecidos pelo uso das TICs. Baseadas

É o que afirma Diniz *et al* (2009), para quem as TICs promovem maior eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos e o combate à exclusão digital, elevando, de modo geral, os níveis de eficiência da administração pública. As ferramentas de TICs podem ser aplicadas aos processos licitatórios (pregão eletrônico), à comunicação interna e externa, à criação de sistemas de protocolos, à implementação de bancos de dados com informações acessíveis aos diversos interessados, entre eles, à própria administração, que pode utilizá-las na tomada de decisão, bem como são admitidas no processo de arrecadação tributária e gestão de receitas e despesas e no gerenciamento de seus contratos. Autores destacam, ainda, que as políticas de e-Gov tem capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos municípios, mudando o potencial econômico da região e criando maior competitividade, propiciando novas oportunidades de negócios e inovação, influenciando o potencial econômico da cidade (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018).

A implementação de práticas de e-Gov requer a disponibilidade de uma infraestrutura de TICs capaz de suportá-las, possibilitando que os governos ofertem serviços, informações e canais de interação com a sociedade, atuando com transparência. Assim, os benefícios potenciais gerados pela adoção de uma política de governo eletrônico pressupõem o investimento público nos recursos tecnológicos essenciais, entre eles *hardware*, *software*, redes, internet, serviços e aplicações, banco de dados, etc. O desenvolvimento de uma infraestrutura de TIC promove efeitos positivos sobre as iniciativas de e-Gov e é condição necessária para materializar seus ganhos potenciais (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018). Do mesmo modo, necessita da instituição de uma área ou departamento de TI capacitada para dar suporte e manutenção à plataforma de governo eletrônico.

Dados do IBGE (2014) mostram que parcela significativa dos municípios não dispõem de um setor de TI que, entre outras funções, opera na atualização de informações, continuidade na prestação de serviço, ajustes e refinamentos de processos ou sistemas, sendo que a sua ausência ou alterações constantes na equipe geram riscos à continuidade do e-Gov (Diniz *et al*, 2009). Contudo, tão importante quanto construir infraestrutura de TIC visando habilitar os governos para prestação de e-Serviços e informações, é garantir que a população tenha acesso e usufrua das vantagens do Governo Eletrônico. Assim, é necessário considerar os fatores socioeconômicos inerentes às realidades locais, mais ainda, considerando o contexto de sérias desigualdades sociais, tão marcante na realidade brasileira. Trata-se de uma premissa segundo a qual o investimento em TIC é indispensável na construção do e-Gov,

permitindo que o governo preste os serviços e a população tenha condições de acesso e uso.

Fatores como a renda, o nível de instrução da população e a dificuldade de acesso à TICs, principalmente à Internet, tem potencial de anular os benefícios do e-Gov para a população de baixa renda e menos instruída. Destarte: “Esses supostos benefícios do governo eletrônico só têm sentido, entretanto, se o público-alvo de suas ações tiver condições de acesso à Internet e capacitação para usufruir das informações e serviços ofertados pelo poder público (Medeiros; Guimarães, 2006, p. 67). Some-se à isso, o fato de que as condições de infraestrutura de TIC diferem entre as cidades e são afetadas por fatores como o tamanho de sua população, sua economia e capacidade financeira. Ademais, como destacam Diniz *et al* (2009), questões orçamentárias podem impactar os programas de TIC. Mesmo com sua crescente democratização, as ferramentas de TIC e as soluções de telecomunicações não chegam a todos.

No Amazonas, a deficiência dos serviços de Internet é um grave problema na quase totalidade de seus municípios, em razão de sua complexidade geográfica e logística. Quanto aos países em desenvolvimento ou emergentes, bem como o Brasil, verifica-se que o uso de TIC é um problema espinhoso. Ao passo que os Municípios pobres e pequenos são fortemente dependentes dos recursos de outros níveis de governo e tem dificuldades de empreender, sem apoio, políticas públicas que se beneficiem, amplamente, de tecnologia (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018).

A ausência de condições representa redução das capacidades de e-Gov e restrição de acesso, de modo que apenas uma parcela da população seria atendida. Atentos a estes problemas, é imprescindível para o êxito na prestação de serviços e informações, que os municípios, apoiados por outras instâncias de governo e até mesmo a iniciativa privada, incluam, em suas políticas de governo eletrônico, ações de inclusão digital.

O cenário socioeconômico impõe que, aos programas de governo eletrônico, sejam incorporadas ações de combate à exclusão digital, visando capacitar e proporcionar o acesso às TICs, essencialmente à Internet, de modo indistinto, à todos os cidadãos (Diniz *et al*, 2009; Medeiros; Guimarães, 2007). E, quando inexistir capacidade financeira própria para execução do programa, faz-se necessário buscar apoio de outras instâncias do governo e parcerias público-privadas. Em resumo, uma política de e-Gov com transparência, e-serviços e

participação social exige recursos mínimos de infraestrutura de TIC e são várias as barreiras para o seu desenvolvimento, incluindo a falta de recursos financeiros, recursos técnicos, pessoal qualificado, e, ainda, fatores de ordem política e institucional, além de ser necessária a criação de um sistema de informações que sustentará as ações do governo e informará a população.

Os estudos parecem concordar que, para alcançar as capacidades máximas das TIC para o serviço público, é necessário levar em consideração o contexto legal e socioeconômico, as demandas pragmáticas locais e reforçar as capacidades institucionais (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018; Diniz *et al* 2009; Medeiros; Guimarães, 2006).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de identificar as práticas de governo eletrônico em Municípios da Região Metropolitana de Manaus, esta pesquisa fez uso de técnicas de pesquisa quali-quantitativa, a partir de buscas na Internet, análise de dados secundários de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uma entrevista semiestruturada com ator-chave na implementação do Diário Oficial e Portal da Transparência dos Municípios, análise documental e pesquisa bibliográfica. Este levantamento de informações sobre as iniciativas de e-Gov e sua análise na intenção de responder aos objetivos da pesquisa, conforma sua finalidade exploratória e descritiva. Os Municípios da Região Metropolitana de Manaus - RMM, exceto a capital Manaus, compõem o universo da pesquisa e a administração pública municipal, restrita ao Poder Executivo. Cada um constitui sua amostra. Os municípios pesquisados foram: Autazes, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Itapiranga, Manacapuru, Manaquiri, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves.

Manaus concentra mais de 50% da população do Amazonas e seu Produto Interno Bruto - PIB representa 78,97% do PIB estadual. Somado, o PIB dos demais doze municípios da RMM é apenas 8,99% do PIB da Capital, que possui capacidade de investir e atrair investimentos bastante superior, além de concentrar renda e serviços em níveis muito superiores, entre eles os de TIC. Isto representa diferenças socioeconômicas importantes que poderiam gerar distorções durante a realização da pesquisa e eventuais comparações entre eles restariam prejudicadas, razão pela qual mesmo integrando a RMM, Manaus não fez parte do estudo. A

capital amazonense exigiria um estudo à parte. Quanto aos procedimentos de coleta de dados, a partir das pesquisas documentais e bibliográficas, foram construídos os conceitos de govorno eletrônico e apresentado um breve histórico da aplicação de TICs na administração pública brasileira, começando pelas primeiras aplicações realizadas pelas empresas públicas de processamento de dados até culminar com o primeiro programa de govorno eletrônico, implementando em 2000, durante o Govorno FHC.

A fonte destas pesquisas foram artigos disponíveis na Internet, livros e documentos oficiais como aqueles produzidos pelo CEGE. Estes instrumentos foram úteis, ainda, para a apresentação dos potenciais benefícios decorrentes das aplicações de TIC na gestão pública e os desafios que devem ser enfrentados pelos govornos para que tanto a administração quanto os cidadãos acessem efetivamente estes benefícios. O govorno eletrônico utiliza as TICs, com ênfase para a internet, visando fornecer informações públicas, prestação de serviços à sociedade e aos órgãos de govorno, modernizar os processos internos da gestão pública e melhorar o relacionamento do govorno com a sociedade. O foco deste trabalho será o uso das TICs para disponibilização de serviços públicos e informações, proporcionando mais transparência e possibilitando o controle social. A principal fonte de dados utilizada para obter informações sobre a introdução de ferramentas de TIC na administração pública municipal foi a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, edição 2014.

Esta pesquisa é realizada anualmente pelo IBGE e está dividida em capítulos que desvelam informações relevantes sobre a gestão e infraestrutura dos Municípios. Na edição 2014, coletada em 2015 e divulgada em 2016, a MUNIC investigou, em um bloco com 85 itens, o uso e a disponibilidade de TIC pelos govornos Municipais para prestação de serviços e informações. As questões investigaram as formas de atendimento à distância, informática, comunicação, inclusão digital, acesso à informação, informações disponibilizadas e acessibilidade dos sites. Um grupo de autores agruparam os itens pesquisados pela MUNIC 2014 em quatro categorias, organizada no quadro 1, que serão utilizadas neste trabalho, com alguns ajustes (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018).

Quadro 1: Itens da MUNIC (2014)

Dimensões	Variáveis	Breve descrição
-----------	-----------	-----------------

## Governo eletrônico: Um levantamento das iniciativas de e-GOV em municípios da Região Metropolitana de Manaus

Infraestrutura de conexão da Prefeitura	Computadores ligados em rede	As variáveis representam os recursos de infraestrutura de conexão e TIC
	Página ativa na internet do governo municipal	
e-Serviços e Comunicação com o cidadão	Disponibiliza formas de atendimento a distância	As variáveis contemplam as formas de atendimento a distância/ eletrônico e os serviços públicos disponibilizados à população de forma online na internet
	Comunicação pela internet	
	Disponibiliza serviços informativos do município e notícias	
	Acesso a documentos e formulários	
	Licitações	
	Ouvidoria serviço de atendimento ao cidadão	
	Pregão eletrônico	
	Consulta a processos	
	Consulta prévia obtenção de alvará provisório	
	Diário oficial, legislação municipal e finanças públicas	
	Concursos públicos	
	Matrícula escolar na rede pública online	
	Emissão de certidão negativa de débito	
	Agendamento de consulta na rede pública de saúde	
Inclusão digital	Governo desenvolve política/plano/programa de inclusão digital	As variáveis ilustram as ações de inclusão digital desenvolvidas pelo governo local
	Disponibiliza acesso público gratuito à internet em centros de acesso	
	Inf. de serviços disponibilizados em quiosque/balcão informatizado	
	Estabelecer ponte entre parceiros e comunidades carentes (aquisição de TIC)	
	Criação de telecentros	
	Instalação de computadores na rede pública de ensino	
	Governo garante acesso e conexão via WiFi	

e-Transparência	Existe legislação específica/procedimentos/providências LAI	As variáveis apresentam as ações do governo local para disponibilizar acesso a informações públicas utilizando meios eletrônicos
	Disponibiliza meios para solicitação/acesso a informação pública	
	Solicitações recebidas governo municipal (2013)	
	Disponibiliza em tempo real informações da execução orçamentária e financeira	
	Registro das competências	
	Estrutura organizacional	
	Endereços e telefones das unidades organizacionais	
	Horários de atendimento ao público	
	Registros, repasses ou transferências de recursos financeiros	
	Registros das despesas	
	Informações concernentes a procedimentos licitatórios	
	Dados gerais para o acompanhamento de programas	
	Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade	
	Publicados em formato aberto	
Há atualização de dados		

Fonte: Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018)

O contexto socioeconômico é fator importante e deve ser considerado pelos gestores na implementação das políticas de e-Gov, porque a exclusão digital limita seus benefícios. Assim, utilizou-se dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE) para uma breve caracterização dos municípios, sem aprofundamentos. O Censo Demográfico é realizado a cada dez anos e é a única pesquisa que gera informações para todos os municípios sobre temas como educação, trabalho e rendimento, acesso a bens de informática, etc. De modo complementar, utilizou-se informações do Atlas do Desenvolvimento Humano (IDH-M), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Produto Interno Bruto de 2014, divulgado pelo IBGE. Por meio de uma entrevista com o Gerente Administrativo da Associação Amazonense de Municípios - AAM, buscou-se obter informações sobre o desenvolvimento do Diário Oficial dos Municípios e o Portal da Transparência dos Municípios do Amazonas, duas iniciativas que aplicam recursos de TIC em prol da gestão municipal e sua população.

De modo complementar aos resultados da MUNIC 2014 e visando identificar possíveis alterações nas práticas de e-Gov dos Municípios pesquisados, realizou-se consultas na

Internet para verificar se os Municípios ainda possuíam sites com informações sobre os serviços disponibilizados.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Região Metropolitana de Manaus é composta por treze Municípios, incluindo a capital do Estado, que não comporá o universo desta pesquisa. Os municípios integrantes da RMM objetos deste trabalho foram: Autazes, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Itapiranga, Manacapuru, Manaquiri, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves. Estes municípios integram a RMM e estão mais próximos da região de influência de Manaus. Próximos deste grande centro urbano, estes municípios podem, em certa medida, serem beneficiados com os efeitos multiplicadores do desenvolvimento da capital: a ligação terrestre, por exemplo, permite sejam atendidos por Internet fibra ótima, este que é um insumo crucial para o desenvolvimento do e-Gov. A população destes municípios, em 2014, totalizava 457.778 habitantes, segundo as estimativas de população divulgadas pelo IBGE e representava 11,8% da população do Amazonas. A maioria de sua população vive na zona urbana, 54,79%, seguindo a tendência do Estado com 79,09% de sua população vivendo na cidade (IBGE 2010).

Em todos eles, a taxa de alfabetização das pessoas de 10 anos ou mais de idade é superior a 80%, sendo a menor 84,9% (Autazes) e a maior 93,12% (P. Figueiredo), que é a terceira maior do Estado, acima da taxa estadual que é 90,4% (IBGE 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal deste grupo varia entre 0,557 (Careiro), 38ª posição no Estado e 0,654 (Itapiranga), 3ª posição no estado, sendo que quatro deles estão entre os dez melhores índices do Amazonas. O PIB deste grupo somou, em 2014, segundo dados do IBGE, 5,5 bilhões de reais, o que representa 6,45% do PIB amazonense. Por outro lado, o PIB dos demais 48 Municípios do interior, somou 13,6 bilhões, 15,76% do total estadual. Na maioria deles, a atividade que mais contribuiu com o PIB foi administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social, seguida da agropecuária, denunciando a dependência da Administração Pública.

Em 69,47% dos domicílios deste grupo, havia celular, mas somente 11,32% possuíam computadores e em 4,51% dos domicílios estes computadores estavam conectados à

Internet. Este dado reforça a necessidade de uma política de inclusão digital que amplie o acesso aos equipamentos e, principalmente, à Internet.

#### 4.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS 2014

Os 12 municípios (100%) informaram possuir computadores, mas em apenas 04 deles todos estes equipamentos estavam conectados à Internet e em outros 07 apenas parte. O município de Itacoatiara não soube informar. Em apenas 03 municípios (25%) o serviço de Internet wi-fi estava disponível gratuitamente para a população, em toda ou apenas uma parcela da zona urbana, os demais não ofereciam esta facilidade à população. Quanto às iniciativas de inclusão digital, apenas em Autazes e Manaquiri o governo Municipal não desenvolvia política, plano ou programa de inclusão digital. Naqueles que informaram possuir uma política, as ações foram implementadas em parceria com os Governos Estadual e Federal, inexistindo práticas de iniciativa privativa ou exclusiva dos Municípios, ou seja, os empreendimentos, neste sentido, dependiam de fomento de outros níveis de governo.

Em 70% deles havia computadores com acesso à Internet disponíveis nas escolas da rede municipal de ensino e em 60% foram criados telecentros. Somente Rio Preto da Eva disponibilizava quiosque ou balcão informatizado com informações e serviços de órgãos públicos, e 60% deles proporcionava o acesso público e gratuito à internet através de centros de acesso. Conforme a tabela 1, em apenas 05 municípios (41,67%) a Prefeitura mantinha página ativa na Internet, 04 disseram estar em elaboração (33,33%), 02 não dispunham de página (16,67%) e 01 estava em manutenção (8,33%). Importante destacar que 83,33% das páginas tem caráter meramente informativo, ou seja, não havia interatividade com os usuários e serviam apenas para divulgar informações.

Tabela 1 - Situação da página do município

## Governo eletrônico: Um levantamento das iniciativas de e-GOV em municípios da Região Metropolitana de Manaus

Tabela 1: Situação da página do Município na Internet e endereço

A página na Internet do governo municipal está					
	Ativa	Em elaboração	Não possui página	Em manutenção ou reestruturação	Endereço: www.
<b>Municípios</b>		Autazes			.
		Careiro			.
			Careiro da Várzea		.
			Itaobatiara		.
		Itapiranga			itapiranga.am.gov.br
		Manacapuru			manacaouru.am.gov.br
				Manaquiri	manaquiri.am.gov.br
			Novo Airão		.
		Presidente Figueiredo			presidentefigueiredo.am.gov.br
		Rio Preto da Eva			riopretodaeva.am.gov.br
	Silves			silves.am.gov.br	

Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014

Fonte: IBGE (2014)

Quanto aos serviços disponibilizados na página dos municípios, a tabela 2 demonstra que, em regra, não havia oferta de serviços, menos ainda de serviços mais complexos. Isto porque nenhum deles viabilizavam em suas páginas o acesso a documentos e formulários, licitações, consulta a processos, consulta prévia para obtenção de alvará provisório, concursos públicos, matrículas escolares *on line* na rede pública municipal de ensino, emissão de certidão negativa de débito municipal e agendamento de consulta médica na rede pública municipal de saúde via Internet. Por outro lado, 100% daqueles com página ativa na Internet disponibilizavam serviços informativos e notícias sobre o município. Isto reforça que as páginas se restringiam à função apenas informativa, sem que houvesse a oferta de serviços básicos à população.

Tabela 2 - Serviços disponibilizados

Tabela 2: Serviços disponibilizados na página do município na Internet

Município	Serviços informativos do município e notícias	Acesso a documentos e formulários	Licitações	Ouvidoria, serviço de atendimento ao cidadão	Pegão eletrônico	Consulta a processos	Consulta prévia (obtenção de alvará provisório)	Diário oficial, legislação municipal e finanças públicas	Concursos públicos	Matrícula escolar na rede pública on line	Emissão de certidão negativa de débito	Agendamento de consulta na rede pública de saúde
Autazes	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Careiro	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Careiro da Várzea	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Itaobatiara	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Itapiranga	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Manacapuru	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Manaquiri	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Novo Airão	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Presidente Figueiredo	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Rio Preto da Eva	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Silves	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014

Fonte: IBGE (2014)

Todos disseram disponibilizar formas de atendimento à distância (telefone, Internet, correio, fax, etc.) e 75% deles utilizam a Internet para este fim. Apesar disso, não houve iniciativa de implantação de ouvidorias ou outro canal de atendimento ao cidadão na página de nenhum dos municípios, o que limita as possibilidades de interação entre o poder público e o cidadão pela restrição dos mecanismos de interação. Mesmo que a principal função das páginas fosse informar à população, percebe-se, pelos dados da tabela 3, que esta função era limitada e verifica-se que apenas 50% dos municípios divulgavam informações com registro das competências dos gestores públicos, da estrutura organizacional da administração municipal e informações sobre endereços e telefones das unidades organizacionais locais. Somente 20% divulgava os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, 30% disponibilizavam os registros das despesas e outros 40% dispunham de informações sobre os processos de licitação em seus sites.

Importa destacar que apenas o Município de Manaquiri informou possuir legislação específica com procedimentos e providências para atendimento da Lei de Acesso à Informação. Era possível encontrar nos sites de 58% das Prefeituras, deste grupo de Municípios, informações, em tempo real, sobre execução orçamentária e financeira, segundo os dados. Os itens da tabela 3 pesquisados pela MUNIC 2014 constam no Art. 8º, § primeiro, da Lei de Acesso à Informação como sendo o mínimo que deve constar na divulgação das informações, que deve ser promovida pelos gestores públicos independentemente de haver requerimento ou não.

Tabela 3: Informações disponibilizadas

## Governo eletrônico: Um levantamento das iniciativas de e-GOV em municípios da Região Metropolitana de Manaus

Tabela 3: Informações disponibilizadas na página do Município na Internet

Município	Registro das competências	Estrutura organizacional	Endereços e telefones das unidades organizacionais	Horários de atendimento ao público	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros	Registros das despesas	Informações concernentes a procedimentos licitatórios	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades	Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade
Autazes	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Careiro	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Careiro da Várzea	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irlanduba	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itacoatiara	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Itapiranga	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Manacapuru	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não
Manaquiri	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Novo Airão	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Presidente Figueiredo	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
Rio Preto da Eva	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Silves	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014

Fonte: IBGE (2014)

A partir dos resultados apresentados, depreende-se a falta de infraestrutura de TIC nos governos municipais que lhes impede de avançar na implementação de práticas de governo eletrônico e até mesmo no cumprimento das determinações da LAI. As páginas destinavam-se, basicamente, à prestação de informações e mesmo esta função necessitava de aperfeiçoamento e ampliação do rol de informações disponibilizadas. A prestação de serviços era incipiente restringindo-se a serviços sem complexidade como os informativos e diário oficial. Iniciativas de inclusão digital foram adotadas com fomento de outras instâncias de governo (Federal e Estadual). Cabe destacar que a MUNIC 2014 não realizou investigação da qualidade das informações ou serviços disponibilizados. Consultas à Internet realizadas ao longo do mês de setembro de 2019 permitiram identificar algumas mudanças neste cenário.

O percentual de Prefeituras com páginas ativas na Internet aumentou para 50%: Autazes, Irlanduba e Itacoatiara criaram suas páginas. Por outro lado, as páginas de Manacapuru e Presidente Figueiredo ficaram indisponíveis. Os municípios de Careiro, Careiro da Várzea, Manaquiri e Novo Airão permanecem sem página na internet. Houve, também, uma diversificação das informações e serviços disponibilizados ao público, acrescentando-se aos existentes anteriormente dados sobre licitações e contratos, repasses recebidos, informações financeiras, balanço anual, registro de competências entre outras. Além dos serviços informativos, em regra, os municípios passaram a disponibilizar o acesso a documentos, informações sobre concursos, diário oficial e o serviço de ouvidorias em alguns deles, como Autazes e Irlanduba.

Contudo, serviços mais complexos, como emissão de certidões, consulta a processos, marcação de consultas, matrículas escolares, licitações e pregão eletrônico, consultas para obtenção de alvará provisório permanecem indisponíveis na quase totalidade dos Municípios Pesquisados. O destaque neste processo de desenvolvimento de e-Gov, é o Município de Iranduba, que, em 2014, não possuía página na Internet, e hoje disponibiliza informações e serviços, inclusive a emissão de certidão negativa de débitos municipais. Os esforços das Prefeituras estão mais voltados para prestação de informações, ainda que precariamente, do que para a oferta de serviços e esta tendência pode ser resultado dos normativos legais, como a LAI e a CF/88, que obrigam a Administração Pública a proceder com transparência na condução do interesse público, sob pena de punições diversas aos gestores públicos que agirem em desacordo com suas determinações.

Além disso, para ter acesso e acompanhar programas e políticas de outros níveis de governo, os Municípios necessitam de computadores e equipamentos com acesso à Internet, bem como para prestar informações sobre os resultados de ações financiadas por convênios, por exemplo. A necessidade de realização do Censo Escolar informatizado e de inserção de dados sobre o atendimento à saúde da população nos Sistemas do Ministério da Saúde são mais exemplos de que os Municípios são levados, aos poucos, à criação de uma infraestrutura mínima de TIC para atender estas demandas.

#### 4.2 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E O DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES

A Associação Amazonense de Municípios - AAM, utilizando insumos de tecnologia da informação e comunicação, criou e disponibilizou, aos Municípios, duas importantes iniciativas para permitir-lhes cumprir com as determinações legais quanto à transparência e publicidade de seus atos, ambos preconizadas em diversos normativos legais, destacando-se a Constituição Federal e a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527 de 2011). Tais iniciativas referem-se ao portal do Diário Oficial Eletrônico dos Municípios (DOEM) e ao Portal da Transparência dos Municípios Amazonenses. Para compreender o contexto de criação destas duas plataformas, realizou-se entrevista com o Gerente Administrativo da AAM, Vaubel Mafra Carneiro Monteiro. De acordo com Mafra, o Diário Oficial Eletrônico dos Municípios - DOEM foi criado em 2009, com base na experiência da Confederação Nacional

dos Municípios, que colaborou com a iniciativa.

Antes da criação do DOEM, os Municípios publicavam no Diário Oficial do Estado (DOE) e enfrentavam dois problemas principais: o alto custo com as publicações e a falta de gerência sobre o DOE, que gerava dependência e não lhes permitia definir prioridades. Esta ferramenta possui endereço próprio na Internet e pode ser utilizada pelas Prefeituras e órgãos a ela vinculados, como suas Secretarias, além das Autarquias Municipais e Câmaras de Vereadores, necessitando que o Município crie por lei o seu diário oficial eletrônico e faça a adesão à plataforma disponibilizada pela AAM. De acordo com Mafra, as adesões foram gradativas e, atualmente, 100% dos Municípios publicam no DOEM. Uma consulta no site permitiu verificar que os 12 Municípios fizeram publicações regulares ao longo de 2019. As publicações são realizadas por técnicos nomeados pelo poder público municipal.

Por meio do DOEM, os Municípios tornam públicos os seus atos, tais como: processos licitatórios, contratos e seus aditivos, Lei Orçamentária Anual, execução das receitas e despesas, nomeação de servidores, balanço anual e prestação de contas, editais de concursos públicos e os demais atos normativos e legislação municipal. Isto permite que a população e outros interessados tenham acesso aos atos emanados do poder público e contribui para o aumento dos níveis de transparência e controle social, dado que esta é corolário do princípio da publicidade cravado na Constituição Federal de 1988. Outro importante benefício, além da publicidade e transparência, é a economicidade, pois dados da AAM demonstram que, desde sua implementação, o DOEM gerou economia significativa para os Municípios, que deixaram de pagar pelas publicações no DOE.

A lei de acesso à informação visa garantir o direito fundamental de acesso à informação, é de observância obrigatória por todos os níveis de governo e define a publicidade dos atos públicos como preceito geral, tendo o sigilo como exceção. Uma de suas premissas é a criação de uma cultura de transparência na administração pública e prevê que os governos devem aplicar os dispositivos de TIC para implementação de suas diretrizes. Ela foi promulgada em 2011 e entrou em vigor em 2012, quando se tornou obrigatória para os grandes municípios e progressivamente para os demais, aplicando-se a todos atualmente. Diante da falta de infraestrutura e capacidade técnica da maioria das cidades amazonenses e da exigência de cumprimento da Lei de Acesso à Informação, a AAM decidiu criar o Portal da Transparência Municipal. Esta ferramenta está disponível para os municípios e permiti-lhes

cumprir as determinações da LAI.

Mafra destacou, apesar dos avanços, a precariedade e o alto custo dos serviços de Internet no Interior do estado, problema que cria obstáculos para os municípios e seus cidadãos. De acordo com ele, as prefeituras foram se informatizando aos poucos em razão da necessidade de acessar páginas e sistemas de outras instituições dos governos Estadual e Federal e conseguem atender suas demandas, mas não conseguem disponibilizar para a população a mesma infraestrutura de Internet. A responsabilidade pela inserção de informações é das prefeituras e os técnicos por elas indicados têm acesso ao Portal e o alimenta com documentos oficiais (legislações municipais) e informações sobre receitas e despesas, convênios, prestações de contas, procedimentos licitatórios, servidores públicos, processos seletivos e concursos, repasses recebidos, informações financeiras e informações gerais do município. Os municípios de Itacoatiara e Rio Preto não estão neste portal e fazem suas publicações no próprio site da Prefeitura.

Manacapuru não utiliza a ferramenta da AMM e publica em portal próprio, mas as últimas publicações datam de 2018. Itapiranga, que também não utiliza o portal da AAM, publica parcialmente as informações em seu site. Os demais municípios pesquisados estão no Portal da Associação, mas publicam em seus próprios sites informações sobre receitas e despesas, servidores, cargos e salários, procedimentos licitatórios e contratos, etc. Frisa-se que não foi objetivo deste trabalho analisar se as informações são prestadas em sua completude e se estão aderentes às exigências da Lei de Acesso à Informação. Mesmo assim, a partir das consultas realizadas no Portal da Transparência da AAM, pode-se perceber a descontinuidade na prestação das informações, a ausência de padrão e oferta de informações em formatos (PDF) que dificultam sua análise.

As Prefeituras de Itapiranga e Manacapuru estão em penúltimo e último lugar, respectivamente, no Ranking da Transparência das Prefeituras do Amazonas 2019, divulgado pelo Ministério Público de Contas - MPC e são classificados como críticas. Autazes, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Novo Airão e Presidente Figueiredo são classificados como deficientes e Itacoatiara, Manaquiri, Rio Preto da Eva e Silves foram considerados medianos no ranking.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação de tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro iniciou antes mesmo de haver um plano ou programa de govorno eletrônico, o que ocorreu em 2000, durante o Govorno FHC e induziu práticas semelhantes nas demais esferas de govorno. As TICs avançam num processo crescente de democratização com o acesso aos equipamentos e aumento dos usuários de Internet, permitindo, aos govornos, a excelente oportunidade de aperfeiçoar sua atuação. Seu emprego está associado ao processo de modernização da gestão pública, que, diante das crises fiscais, do esgotamento de modelos de gestão e do desenvolvimento de uma sociedade da informação cada vez mais conectada, busca tornar-se mais eficiente no atendimento à sociedade, com ênfase, portanto, na eficácia relacionada à aplicação das políticas públicas, democrática e transparente na gestão dos recursos, contudo, ainda há processos que devem ser aperfeiçoados.

O emprego de TICs no serviço público constitui alavanca de modernização que proporciona um salto de qualidade na gestão frente ao imperativo de prestar mais e melhores serviços à uma sociedade mais atenta e exigente. Os municípios são responsáveis pelo desenvolvimento de ações focadas em temas locais para suprir as necessidades de seus habitantes e podem se beneficiar das potencialidades decorrentes das práticas de Govorno Eletrônico, que restaram demonstradas ao longo deste trabalho e se consolidam nas dimensões de e-serviços e comunicação (prestação de serviços públicos e informações eletronicamente); e-administração (modernização dos processos internos); e e-democracia (abertura de canais de comunicação com a sociedade e ampliação da participação social). Usufruir destes benefícios requer investimento, o desenvolvimento de uma política de e-Gov, e a criação de uma infraestrutura de TIC que beneficie tanto os govornos municipais quanto seus cidadãos.

Neste sentido, as informações analisadas demonstram haver necessidade de empregar recursos para construção de um ambiente favorável às potencialidades da TIC na prestação de serviços públicos. Apenas metade dos municípios pesquisados possui sites ativos e parcela de seus equipamentos não estavam conectados à Internet. As ações de inclusão digital contavam com apoio dos Govornos Estadual e Federal, reforçando o papel destes no fomento às iniciativas de e-Gov nos casos em que as Prefeituras necessitarem de suporte técnico e financeiro. As iniciativas de aplicação das tecnologias da informação e comunicação

na gestão pública dos municípios resultam, entre outros fatores, da necessidade de adaptação no relacionamento com outros órgãos e atendimento de suas demandas de obrigações legais, como as previstas pela AI, que pretende criar uma cultura de transparência no setor público.

Isto contribui para compreensão do fato de que estas iniciativas se destinam à prestação de informações em ambientes eletrônicos. Foi possível perceber que, mesmo com o foco na prestação de informações, há deficiências que precisam ser superadas, entre as quais destacam-se a ausência de informações básicas nas páginas, tais como a estrutura dos cargos e suas responsabilidades ou, ainda, o registro das despesas, a descontinuidade das informações e ausência de padrão. A oferta de serviços em ambientes eletrônicos restringe-se a serviços básicos, denotando que o desenvolvimento de plataformas *on line* com esta finalidade não é prioritário nas Prefeituras pesquisadas. Suas páginas são predominantemente informativas e os poucos serviços prestados eletronicamente são menos complexos, limitando os benefícios possíveis para os cidadãos e as administrações municipais.

O Uso das TICs é estratégico no processo de melhoria da condução dos interesses públicos e atendimento ao cidadão porque proporciona ganhos para todos: permite mais e melhores serviços, disponíveis 24 horas e acessáveis de qualquer lugar; transparência, controle e participação social; e redução dos custos de transação gerando economia. Para alguns autores, é mais do que uma iniciativa do governo, é um imperativo da sociedade diante dos avanços tecnológicos e seus benefícios potenciais. Porém, num contexto em que se pensam cidades inteligentes, os municípios objetos deste estudo caminham lentamente na incorporação destas tecnologias à sua atuação, em ações reativas e limitadas motivadas por exigências legais e, também, procedimentais de outras instâncias de governo que disponibilizam sistemas e plataformas acessíveis apenas eletronicamente, forçando as prefeituras a se modernizarem.

Disto depreende-se a necessidade de avanços significativos que requerem a criação de uma política de govorno eletrônico reunindo, além dos municípios, outras instâncias públicas e privadas para garantir sua viabilidade, considerando-se, inclusive, a necessidade de financiamento quando inexistir capacidade financeira do poder público municipal. Em trabalhos futuros, sugere-se investigar, detidamente, as causas que limitam o

desenvolvimento de e-Gov nos municípios amazonenses, propondo-se a análise da qualidade dos serviços e conformidade das informações divulgadas com as exigências da Lei de Acesso à Informação.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Ministério Público de Contas. Ranking da Transparência das Prefeituras 2019. Disponível em: [http://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/2019\\_09\\_ranking-mpc-transparencia.pdf](http://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/2019_09_ranking-mpc-transparencia.pdf). Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. ONU divulga ranking de governo digital. Brasília - DF. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/onu-divulga-ranking-de-governo-digital>. Acesso em: 07 out. 2019

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. A política de governo eletrônico no Brasil. Brasília, DF, 2001. 8 p. Disponível em: [www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/index.html](http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/index.html). Acesso em: 08 mai. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Dois anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [www.governoeletronico.gov.br/arquivos/Balanco\\_2\\_Anos\\_Egov.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/arquivos/Balanco_2_Anos_Egov.pdf). Acesso em: 26 jun. 2019.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. de. S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - 2014. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>. Acesso em: 02 out. 2019.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Resultados da Amostra - Famílias e Domicílios. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3498#resultado>. Acesso em: 29 set. 2019.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo - Características da População e dos Domicílios. Rio de Janeiro - RJ. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1383#resultado>. Acesso em: 02 out. 2019

IBGE. Censo Demográfico 2010. Universo - Resultados do Universo - Características da População e dos Domicílios. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1378#resultado>. Acesso em: 30 set. 2019.

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. Produto Interno Bruto a Preços Correntes. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado>. Acesso em: 02 out. 2019

JARDIM, J. M. A construção do e-gov no Brasil: configurações político informacionais. Florianópolis/SC Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30772-32926-1-PB.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2019

MELLO, G. R. de.; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. *JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010.

MENDES, J. M. Governo Eletrônico no Brasil. São Paulo, SP: Disponível em [http://www.cest.poli.usp.br/wp-content/uploads/2017/02/Artigo-Governo\\_Eletronico\\_-24-10-16.pdf](http://www.cest.poli.usp.br/wp-content/uploads/2017/02/Artigo-Governo_Eletronico_-24-10-16.pdf). Acesso em: 07 mai. 2019.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/ranking>. Acesso em: 10 out. 2019.

SANTOS, E. M.; REINHARD, N. Disponibilização e uso de serviços de governo eletrônico no Brasil: a visão dos usuários. *In*: PINHO, J. A. G. de. (Org.). Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 119-136.

UNITED NATIONS. Benchmarking E-Government: a global perspective. Nova York: United Nations - Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.

<sup>[1]</sup> Especialista.

<sup>[2]</sup> Mestre em Contabilidade e Controladoria.

<sup>[3]</sup> Doutor em Engenharia de Produção.

<sup>[4]</sup> Doutor em Administração.

<sup>[5]</sup> Doutora em Administração.

<sup>[6]</sup> Doutora em Biodiversidade e Biotecnologia na Amazônia.

<sup>[7]</sup> Doutor em Administração.

<sup>[8]</sup> Doutor em Engenharia de Produção.

<sup>[9]</sup> Mestre em Engenharia de Produção.

Enviado: Novembro, 2020.

## Governo eletrônico: Um levantamento das iniciativas de e-GOV em municípios da Região Metropolitana de Manaus

Aprovado: Dezembro, 2020.