

ÍNDICE DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA: UM ESTUDO NOS SÍTIOS DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO BRASIL

Fábia Jaiany Viana de Souza¹
Fábio Resende de Araújo²
Aneide Oliveira Araújo³
Maurício Corrêa da Silva⁴

RESUMO: Nos últimos anos, vêm se buscando da Administração Pública uma gestão mais eficaz e transparente, devendo os governantes apresentar ferramentas que permitam a interação entre serviços públicos e sociedade. É nesse contexto que surge a governança eletrônica, abrangendo a atuação dos cidadãos junto ao governo por meios eletrônicos, permitindo que a sociedade tenha liberdade de manifestação nas ações governamentais. Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar os índices de governança eletrônica dos 100 municípios mais populosos do Brasil, a partir do modelo proposto por Mello (2009). A metodologia adotada consistiu de pesquisas: qualitativa-quantitativa, documental e descritiva. Os resultados revelaram que Campo Grande foi o município com maior pontuação para o IGMB, com 64,30% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Anápolis (62,83%) e Vitória (62,47%); Boa Vista foi aquele com a menor pontuação para o IGMB (18,76%). Conclui-se que os portais dos municípios pesquisados apresentam mais características de governo eletrônico, pois falta o incentivo à participação popular nas decisões do governo, que corresponde à peça fundamental de uma boa governança eletrônica.

Palavras-chave: Administração Pública; governança eletrônica; transparência pública.

Index of electronic governance: a study in sites of the most populous municipalities of Brazil

ABSTRACT: In recent times, come to seeking public administration more effective and transparent management, and rulers provide tools to enable the interaction between public services and society. It is in this context that the e-governance, including the role of citizens with the government electronically, allowing the company to have freedom of speech on government actions. Therefore, this research has the overall objective to evaluate indices of

¹ Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa Multiinstitucional e Inter-regional (UnB/UFPB/UFRN). Contadora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. fabiajaiany@yahoo.com.br

² Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. resende_araujo@hotmail.com

³ Doutora em Controladoria e Contabilidade pela USP. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. aneide@ufrnet.br

⁴ Doutorando em Ciências Contábeis pelo Programa Multiinstitucional e Inter-regional (UnB/UFPB/UFRN). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). prof.mauriciocsilva@gmail.com

electronic governance of the 100 most populous cities of Brazil, from proposed by Mello (2009) model. The methodology consisted of research: qualitative, documentary and descriptive. The results revealed that Campo Grande was the municipality with the highest score for IGMB, with 64.30% of implanted electronic governance practices, in Anápolis (62.83%) and the third, Vitoria (62.47 %). Boa Vista was the city with the lowest score for IGMB (18.76%). It was concluded that the portals of the municipalities surveyed have more characteristics of e-government, for lack encouraging popular participation in government decisions, which is the cornerstone of a good e-governance.

Keywords: Public Administration. Electronic governance. Public transparency.

1 INTRODUÇÃO

A Governança Pública tem seu surgimento associado à continuidade do modelo de Administração Pública Gerencial, que visava à eficácia. Entretanto, tem a interação entre a sociedade e governo como meta para atingir esses resultados, ressaltando a perspectiva de que a união entre esses atores é relevante, pois o governo deve realizar o gerenciamento entre essa rede de atores. Esses envolvidos devem se comunicar e dividir responsabilidades, através da flexibilização da visão estratégica, da transparência e da comunicação.

Segundo Bresser Pereira (1997), a modernização da gestão pública ocorre com a inserção de modelos de gestão direcionados para resultados e focados nos impactos da qualidade dos serviços oferecidos à população. Ainda de acordo com o mesmo autor, o Estado deve procurar a priorização da transparência, a maximização da destinação dos recursos públicos e a sua responsabilização diante da sociedade. Essas características, difundidas ao longo dos anos na iniciativa privada, passam a inserir-se na Administração Pública devido a sua própria natureza democrática.

O uso da Internet tem permitido aos gestores uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento de mecanismos de relacionamento com a população, possibilitando a criação de novos serviços, com melhor qualidade, menor custo e permitindo ao cidadão a participação de forma mais efetiva na gestão pública (MENEZES, 2006). A partir de 1995 a Internet sofre uma reformulação e deixa de ser utilizada apenas em âmbito acadêmico, surgindo uma movimentação do governo brasileiro, no sentido de utilizar as novas tecnologias de informação na prestação de serviços e na disponibilização de informações para a população, constituindo o que ficou conhecido como *e-governo* (GONTIJO, 2002).

De acordo com Medeiros (2004), a utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) pelos administradores públicos proporcionou a abertura de um significativo meio de comunicação com a sociedade. A Internet possibilitou a interação de diferentes grupos sociais e permitiu que a população se tornasse elemento principal do controle social da gestão pública (BARBOSA; FARIA; PINTO, 2004). É nessa conjuntura que surge o governo eletrônico, o qual pode ser conceituado como a utilização das TIC na Administração Pública para a prestação de serviços e comunicação com a sociedade.

Por outro lado, a governança eletrônica, pode ser conceituada como a atuação dos cidadãos junto ao governo das comunidades em que estão inseridos por meios eletrônicos, de modo que se permita que esses indivíduos tenham liberdade para se manifestar sobre a Administração Pública. Segundo Mello (2009), a governança eletrônica não se refere, apenas, à disponibilização de serviços *online* ou a uma Administração Pública mais eficiente. O canal aberto pelas TICs possibilita um desenvolvimento muito maior na Administração Pública, em virtude dela ter por finalidade o aumento da participação da sociedade no controle das ações governamentais.

As práticas de governança eletrônica dos estados brasileiros e do Distrito Federal foram avaliadas por Mello (2009), ao propor em sua tese o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB). A pesquisa avaliou que no período de 18 a 28 de fevereiro de 2009, o Estado de São Paulo já havia implantado 71,40% das práticas sugeridas e que o Estado do Mato Grosso do Sul havia implantado apenas 37,31%. O referido autor fez recomendações de estudos sobre a implantação de novas práticas de governança eletrônica, bem como a sua utilização nos municípios brasileiros.

Diante desse contexto, da relevância do tema e da disponibilidade de dados para os municípios brasileiros com relação aos portais eletrônicos, o presente estudo busca responder o seguinte problema: Quais são os índices de governança eletrônica dos 100 municípios mais populosos do Brasil, segundo o modelo proposto por Mello (2009)? Para responder esse problema, tem-se como objetivo geral avaliar os índices de governança eletrônica dos 100 municípios mais populosos do Brasil, a partir do modelo proposto por Mello (2009).

O estudo pretende avançar a pesquisa base que foi realizada nos estados brasileiros, ao analisar os índices de governança eletrônica no contexto municipal, servindo de mapeamento da atual situação da governança eletrônica nos municípios analisados, com a perspectiva de que seus resultados atuem como *Benchmarking* para cidades que não fizeram parte da amostra da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria da Agência

As relações entre proprietários e administradores são bem antigas, entretanto, as diferenças de desempenho dos administradores proprietários e dos administradores não proprietários só ganharam uma abordagem mais intensa na década de 1970, por Jensen e Meckling (1976), que passaram a denominar os atores dessas relações como principal e agente e a introduzir os conceitos da Teoria da Agência.

O trabalho de Jensen e Meckling (1976) faz referência aos conflitos de interesse que são comuns em ambientes onde existe separação entre propriedade e gestão. Esses autores definem a relação principal-agente como uma espécie de contrato, no qual uma das partes (o principal) incentiva a outra parte (o agente) a realizar algum serviço em seu nome, delegando autoridade ao agente. Relações com essas características podem ser visualizadas em várias situações, como, por exemplo, entre administradores (agente) e acionistas (principal) ou entre corretores (agente) e investidores (principal).

Nascimento e Reginato (2008) explicam que, enquanto uma empresa possui porte pequeno, o próprio proprietário consegue realizar a sua administração, tomando todas as decisões acerca da empresa, atuando como gestor e proprietário. À medida que a empresa vai crescendo e se desenvolvendo, sua administração torna-se mais complexa, situação que faz com que o proprietário admita administradores para exercer atividades de gestão em sua empresa. Desse modo, as decisões que antes eram realizadas pelo proprietário passam a ser de responsabilidade dos administradores (ROCHA *et al.*, 2012).

A partir desse momento, o proprietário é chamado de principal e o administrador de agente, e, dessa denominação nasceu a Teoria da Agência,

conforme exposto por Hendriksen e Van Breda (1999). O agente passa a ter o compromisso de administrar a empresa, exercendo algumas atividades para o principal, e, em contra partida, o principal assume o compromisso de remunerar o agente por esse trabalho.

Segundo Hendriksen e Van Breda (1999), o trabalho mais recente na área de teoria da agência refere-se à falta de informações, ou seja, quando nem todas as informações são de conhecimento de ambas as partes. Dessa forma, algumas consequências não são levadas em consideração por elas, o que é conhecido como assimetria informacional. Para Akdere e Azevedo (2004), a assimetria informacional ocorre devido à impossibilidade que o principal tem de identificar todas as ações do agente.

De modo semelhante ao que ocorre em uma organização privada, onde é possível verificar a existência de uma competição entre o principal (proprietários ou acionistas) contra a assimetria informacional ocasionada pelo agente (administradores, diretores e gerentes), no setor público, o mesmo tipo de competição pode ser visualizado (HEALD, 2003). Os cidadãos (principal) não conseguem realizar o monitoramento de todas as ações dos administradores públicos (agente), que possuem um número muito maior de informações sobre a gestão do que os cidadãos (principal). Dessa forma, no setor público, observam-se relações de conflitos de agência, o que permite inferir que alguns problemas em âmbito público possam ser observados à luz da teoria da agência (CRUZ, 2010).

Conforme Slomski (2008), ao se perceber que ocorre assimetria informacional entre o agente e o principal, surge a necessidade de verificar se o agente (gestor público) sempre tomará as decisões em prol dos interesses do principal. O gestor público apresenta interesses que podem estar associados a sua posição de gestor e alguns podem manter conflitos com os interesses dos cidadãos.

Albuquerque *et al.* (2007) apresentam como mediadora do conflito da assimetria informacional a *accountability* (dever de prestar contas) e os seus atributos (transparência, clareza e tempestividade) que contribuem para estreitar a relação entre cidadãos e a administração dos gestores públicos. Assim, aumentando a evidenciação e transparência das informações, pode-se reduzir a assimetria informacional no setor público e isso servir, ainda, como forma de obtenção de confiança da sociedade perante os gestores públicos.

2.2 Governança Eletrônica

Nos últimos anos, a sociedade vem buscando da Administração Pública uma gestão mais eficaz e transparente, devendo os governantes apresentar ferramentas que permitam a interação entre serviços públicos e sociedade. Segundo explicação de Barbosa, Faria e Pinto (2004), as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) transformaram-se em um dos elementos mais relevantes de articulação das atividades operacionais dos governos, aperfeiçoando a disponibilização de informações e a prestação de serviços à sociedade.

As TICs possibilitam um governo mais estreito entre governantes e cidadãos, ao mesmo tempo, possibilitam que a população passe a ter contato com ferramentas que a permitem interferir nas decisões governamentais por meio dos sítios eletrônicos (CHADWICK, 2003). A aplicação dos recursos dessas tecnologias na Administração Pública é conhecida como a governança eletrônica ou *e-governança*.

A governança eletrônica é um tema complexo, não possuindo um conceito único, tendo em vista que diferentes definições são apresentadas na literatura para essa temática. Muitos autores (FANG, 2002; SAIDI; YARED, 2002 e CHAHIN, 2004) a enxergam como uma parte do governo eletrônico. No entanto, na presente pesquisa, utiliza-se a conceituação usada pela UNESCO (2005), segundo a qual, o governo eletrônico corresponde ao modo por meio do qual as instituições incorporam as TICs na disponibilização de seus serviços e ela refere-se às políticas, estratégias, visões e recursos necessários para efetivação do governo eletrônico, assim como à organização do poder político e social para utilizá-lo no controle social.

O conceito de governança eletrônica é mais abrangente que o de governo eletrônico, tendo em vista que pode influenciar o modo como os governos e a sociedade referem-se uns aos outros. Já o governo eletrônico corresponde à oferta de informações e serviços através de meios eletrônicos (UNESCO, 2005). De acordo com essa mesma fonte, sua principal finalidade é melhorar a boa governança, uma vez que a utilização das TICs pode proporcionar o aumento da participação cidadã, envolvendo os governantes na oferta de melhores serviços em

termos de tempo, podendo ter custos de transação mais baixos e serviços públicos mais acessíveis (MELLO, 2009).

Conforme discutido por Paul (2007), a governança incentiva às relações intergovernamentais, otimizando a formulação de políticas mais eficientes, eficazes, efetivas, sustentáveis e transparentes. Além disso, Mello (2009) discorre que ela pode ser considerada uma ferramenta de controladoria, em virtude de permitir que a população possa ter contato com informações e serviços públicos, possibilitando a prestação de serviços e informações do governo público, utilizando ferramentas eletrônicas e permitindo que o governo possa se relacionar com a sociedade e servindo como um incentivo à mudança social.

De acordo com Sampaio (2009), a governança eletrônica desejável é aquela que promove mudanças no Estado em três aspectos principais: é necessário que o governo permita a interação da sociedade em seu processo de tomada de decisões; que possibilite a consulta de informações e o monitoramento das atividades do governo e a realização de discussões públicas; e, por fim, é imprescindível a participação popular na gestão pública.

No Brasil, diversos autores (FREY, 2000; GOMES, 2005; RUEDIGER, 2002) observaram em seus estudos que existe o predomínio de portais eletrônicos governamentais que apenas oferecem serviços públicos a população, com ambientes informativos superficiais, sem a presença de ferramentas que estimulem a participação da sociedade na gestão governamental.

Dessa forma, os portais do governo apresentam mais características de governo eletrônico e ainda se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado e permitir novas formas de interação entre governantes e os cidadãos, pois falta o incentivo à participação popular nas decisões do governo, que corresponde ao principal elemento de uma boa governança eletrônica.

O avanço da tecnologia não deve ser visualizado apenas por meio da disponibilização de serviços *online*, mas, também, por ser responsável pelo desenvolvimento da interação entre governo e sociedade e por demonstrar a cada dia a necessidade da implantação da transparência pelos governantes públicos. Em resumo, as TIC são as responsáveis pelo desenvolvimento da governança eletrônica e pelos seus dois itens básicos, governo eletrônico e democracia eletrônica. Desse

modo, elas exercem um importante papel democrático, uma vez que possibilitam uma melhor atuação da sociedade no controle social dos atos públicos.

3 METODOLOGIA

Raupp e Beuren (2012) sugerem que a pesquisa seja delineada quanto aos objetivos, procedimentos e abordagem do problema. Quanto aos objetivos, este estudo é caracterizado como pesquisa descritiva. Com relação aos procedimentos, foi realizada uma pesquisa documental. Quanto à discussão sobre o problema, esse estudo é caracterizado como sendo qualitativo- quantitativo.

O universo deste estudo são todos os municípios brasileiros. Por conveniência foi realizada uma amostra composta somente dos 100 municípios mais populosos do Brasil os quais são apresentados na Tabela 1. Os sítios oficiais foram obtidos através do sítio de busca www.google.com.br. Caso não tivessem nos sítios oficiais (página principal) as informações a respeito das variáveis de análises, uma nova busca era realizada para verificar se existia em outro órgão da administração pública do município pesquisado que permitisse a consulta das informações relacionadas às práticas de governança eletrônica.

Tabela 1 É Municípios pesquisados

Município	População	Município	População	Município	População	Município	População
São Paulo	11.244.369	Osasco	666.469	Serra	409.324	Ponta Grossa	311.697
Rio de Janeiro	6.323.037	Jaboatão dos Guararapes	644.699	São José do Rio Preto	408.435	Blumenau	309.214
Salvador	2.676.606	São José dos Campos	627.544	Macapá	397.913	Vitória da Conquista	306.374
Brasília	2.562.963	Ribeirão Preto	605.114	Mogi das Cruzes	387.241	Paulista	300.611
Fortaleza	2.447.409	Contagem	603.048	Diadema	386.039	Ribeirão das Neves	296.376
Belo Horizonte	2.375.444	Uberlândia	600.285	Campina Grande	385.276	Petrópolis	296.044
Manaus	1.802.525	Sorocaba	586.311	Betim	377.547	Uberaba	296.000
Curitiba	1.746.896	Aracaju	570.937	Olinda	375.559	Santarém	294.774
Recife	1.536.934	Feira de Santana	556.756	Jundiá	370.251	Petrolina	294.081
Porto Alegre	1.409.939	Cuiabá	551.350	Carapicuíba	369.908	Guarujá	290.607
Belém	1.392.031	Juiz de Fora	517.872	Piracicaba	364.872	Cascavel	286.172
Goiânia	1.301.892	Joinville	515.250	Montes Claros	361.971	Boa Vista	284.258
Guarulhos	1.222.357	Londrina	506.645	Maringá	357.117	Taubaté	278.724
Campinas	1.080.999	Niterói	487.327	Cariacica	348.933	Limeira	276.010
São Luís	1.011.943	Ananindeua	471.744	Bauru	344.039	Governador Valadares	263.594
São Gonçalo	999.901	Belford Roxo	469.261	Rio Branco	335.796	São José dos Pinhais	263.488
Maceió	932.608	Campos dos Goytacazes	463.545	Anápolis	335.032	Suzano	262.568
Duque de Caxias	855.046	São João de Meriti	459.356	São Vicente	332.424	Santa Maria	261.027
Teresina	814.439	Aparecida de Goiânia	455.735	Pelotas	327.778	Praia Grande	260.769
Natal	803.811	Caxias do Sul	435.482	Vitória	325.453	Mossoró	259.886
Nova Iguaçu	795.212	Porto Velho	426.558	Caucaia	324.738	Volta Redonda	257.996
Campo Grande	787.204	Florianópolis	421.203	Canoas	324.025	Foz do Iguaçu	256.081

São Bernardo do Campo	765.203	Santos	419.757	Itaquaquecetuba	321.854	Gravataí	255.762
João Pessoa	723.514	Mauá	417.281	Franca	318.785	Várzea Grande	252.709
Santo André	673.914	Vila Velha	414.420	Caruaru	314.951	Juazeiro do Norte	249.939

A coleta de dados foi desenvolvida durante o período de 01 de junho a 30 de agosto de 2013. Após a coleta de dados, as informações coletadas foram trabalhadas em planilhas do Microsoft Excel, com a finalidade de obter o Índice de Governança Eletrônica dos Municípios Brasileiros (IGMB), com base nas variáveis e análises de dados propostos por Mello (2009), a seguir discriminados.

O Quadro 1 apresenta as variáveis utilizadas para analisar a governança eletrônica. As mesmas foram divididas em cinco grupos: conteúdo (PCon), serviços (PSer), participação cidadã (PPC), privacidade e segurança (PPS) e usabilidade e acessibilidade (PUA).

Quadro 1 Variáveis de análises das práticas de governança eletrônica

Práticas	Itens analisados	
Conteúdo (13 itens)	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de <i>links</i> de órgãos internos e externos - Agenda do gestor - Códigos e regulamentos - Orçamento, anexos da LRF e licitações - Cargos, competências e salários dos servidores - Concursos públicos - Documentos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação compreensível dos documentos públicos (linguagem clara e livre de erros) - Gestão de emergências - Oferta de emprego e treinamentos - Calendário de eventos - Responsável pela atualização da página - Arquivos de áudio e vídeo
Serviço (16 itens)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>E-mail</i>, telefones e endereços - Página principal personalizada - Uso de senhas - Educação, indicadores econômicos e instituições educacionais - Responsável pelo sítio - Relatório das violações das leis e regulamentos - Mecanismo para queixas e denúncias - Notícias sobre políticas públicas - Preenchimento de guias, cálculo de tributos e pagamento <i>online</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Dados cadastrais, legislação, débitos de veículo, emissão de guias e programas de educação de trânsito - Consultas e certidões tributárias, nota fiscal eletrônica - Registro do cidadão/ empresa para serviços <i>online</i> - Licença sanitária, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissão para construção - Compra de bilhetes para eventos - Compras eletrônicas (pregão) - Editais e resultados das licitações
Participação Cidadã (10 itens)	<ul style="list-style-type: none"> - Boletim informativo <i>online</i> - Informações de governança - <i>E-mail</i> para contato, política e prazo para resposta e uma cópia da mensagem original - Quadro de anúncios, bate-papo, grupos de discussão e <i>chats</i>. - Agenda de reuniões 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisas da percepção do cidadão sobre os serviços prestados e sobre governança eletrônica - Canal para denúncias - <i>E-mail</i>, telefone, endereço para contato com os gestores - Estruturas e funções da capital - <i>Link</i> de democracia ou participação cidadã na página principal
Privacidade e Segurança (8 itens)	<ul style="list-style-type: none"> - Política de privacidade do sítio - Possibilidade de entrar e sair do fornecimento de informações - Usuário possa contestar as informações erradas ou incompletas - Práticas de qualquer informações coletadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de senhas, criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria - Contato para críticas e denúncias - Informações públicas através de área restrita - Informações não públicas através de área restrita
	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Homepage</i> de no máximo dois cumprimentos da tela - Público-alvo com canais 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos longos em pdf ou doc - Campos dos formulários sejam acessíveis pelo cursor ou teclas, indicação dos campos

Usabilidade e Acessibilidade (19 itens)	personalizados - Barra de navegação com itens claros que tornem a navegação mais fácil - <i>Links</i> para a página inicial em todas as páginas, para os departamentos da capital e para os sítios relacionados fora da capital - Mapa do sítio - Páginas com adequação de estilos, fontes, formatação de texto e visibilidade dos elementos - Textos sublinhados - Data da última atualização das páginas - <i>Link</i> para informações sobre a capital	obrigatórios - Informações de como identificar e corrigir erros submetidos - <i>Link</i> para busca - Mecanismo de pesquisa em todo o sítio - Mecanismo de acesso aos portadores de necessidades especiais. - Conteúdo do sítio em mais de um idioma - Textos escritos com fontes e cores adequados - Conteúdo de áudio com legenda - Acesso ao sítio por meio de teclado
---	--	---

Fonte: adaptado de Mello (2009).

Os Quadros 2 e 3 apresentam as atribuições de pontos e pesos para avaliar a governança eletrônica.

Quadro 2 É Atribuições de pontos para avaliar as práticas de governança eletrônica

Pontuação	Descrição
0	Prática não identificada
1	Existem algumas informações sobre a prática
2	A prática está implantada, mas de maneira incompleta
3	A prática está totalmente implantada

Fonte: adaptado de Mello (2009).

Quadro 3 - Atribuição de pesos para avaliar a governança eletrônica

Procedimentos	Práticas					Total
	Conteúdo	Serviços	Participação Cidadã	Privacidade e Segurança	Usabilidade e Acessibilidade	
Peso igual entre os grupos (a)	20	20	20	20	20	100
Número de práticas por subgrupo (b)	13	16	10	8	19	66
Pontuação de cada prática dentro do subgrupo (a/b)	1,538	1,25	2	2,5	1,053	
Práticas com respostas 0-1	3	2	3	4	9	21
Pontuação para resposta 0	0	0	0	0	0	
Pontuação para resposta 1	1,538	1,25	2	2,5	1,053	
Práticas com respostas 0-3	10	14	7	4	10	45
Pontuação para resposta 0	0	0	0	0	0	
Pontuação para resposta 1	0,513	0,417	0,667	0,833	0,351	
Pontuação para resposta 2	1,026	0,833	1,333	1,667	0,702	
Pontuação para resposta 3	1,538	1,25	2	2,5	1,053	

Fonte: adaptado de Mello (2009).

Foram estabelecidos pesos iguais para os subgrupos (conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança e usabilidade e acessibilidade) de 20 ou 20%. Em seguida, tendo como base o número de práticas por subgrupo, foi estabelecida a pontuação de cada prática dentro do subgrupo, dividindo o peso atribuído para o subgrupo quantidade de práticas.

Por exemplo, o subgrupo serviços apresenta peso 20 e 16 itens de práticas analisadas, resultando em uma pontuação de 1,25 para cada prática consultada. Considerando o seguinte para aquelas práticas avaliadas na escala de 0-1: aquelas com resultado 0, prática não identificada, a pontuação é 0; e para aquelas com resultado 1, que significa que a prática foi adotada pela capital, a pontuação é 1,25. As práticas avaliadas na escala de 0-3 tiveram uma pontuação diferenciada por pesos. Assim, para aquelas com resultado 0, prática não identificada, a pontuação é 0, resultado 1 pontuação de 0,417, o resultado 2 corresponde a pontuação de 0,833 e resultado de 3, pontuação de 1,25, que expressa pelo instrumento de pesquisa que a prática foi totalmente implantada.

Após a realização desses procedimentos para todas as 66 práticas de governança eletrônica somam-se todos os pontos obtidos por cada município nos cinco subgrupos (conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança e usabilidade e acessibilidade). Esse total de pontos representa o total de práticas de governança eletrônica implantadas pelos municípios em uma escala de 0 a 100, formando assim o IGCB.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base na consulta aos sítios dos municípios pesquisados e a partir da metodologia proposta por Mello (2009), foram obtidos os IGMB para os entes municipais que fizeram parte da amostra do estudo.

Constatou-se que, dentre os municípios pesquisados, Campo Grande foi aquele com maior pontuação para o IGMB, com 64,30% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Anápolis (62,83%), Vitória (62,47%), Betim (62,01%) e São Paulo com (61,02%) das práticas observadas nos sítios. Ressalta-se que, dos 15 municípios com melhores IGMB, 5 (São Paulo, Franca, Carapicuíba, Piracicaba e Campinas) estão localizados no estado de São Paulo, 2 (Betim e Ribeirão das Neves) em Minas Gerais, e nos estados de Mato Grosso do Sul (Campo Grande), Goiás (Anápolis), Espírito Santo (Vitória), Ceará (Fortaleza), Pernambuco (Olinda), Rio Grande do Sul (Canoas), Paraná (Maringá) e Santa Catarina (Joinville) foi visualizado 1 município dentro do grupo com melhores índices de governança eletrônica.

Esses resultados demonstram que o grupo com melhores IGMB apresenta pontuações muito próximas, o que pode ser analisado ao se comparar o percentual de práticas obtido pelo município com melhor índice (64,30%) e aquele que apresentou o décimo quinto IGMB (58,36%), fato que sinaliza que os portais desses quinze municípios apresentam estágios semelhantes de implantação da governança eletrônica.

No entanto, isso não implica dizer que tais municípios estão com bons níveis de governança eletrônica. Na verdade, verificaram-se portais que possuem baixos níveis de governança e que não se incentiva a participação do cidadão nas ações do governo, fato que pode ser constatado através das pontuações obtidas nas 66 variáveis que constituem o índice analisado na pesquisa. Essa é a principal característica da governança eletrônica, e, diante da conjuntura que foi observada, permite constatar que os municípios pesquisados estão mais próximos do governo eletrônico, uma vez que eles, em sua grande maioria, apenas disponibilizam informações e serviços à sociedade, sem, em contrapartida, incentivar a participação da sociedade na gestão pública e no desempenho do controle social.

Além disso, vale ressaltar que os municípios mais populosos do Brasil, não foram aqueles com melhores índices de governança eletrônica. Esse fato pode ser exemplificado ao observar que os dez municípios mais populosos do país apresentaram as seguintes classificações quanto ao IGMB: São Paulo (5º), Rio de Janeiro (22º), Salvador (37º), Fortaleza (6º), Belo Horizonte (66º), Manaus (61º), Curitiba (31º), Recife (79º) e Porto Alegre (60º) e Belém (87º); ou seja, desses 10 municípios, apenas 2 (São Paulo e Fortaleza) estão dentro do grupo dos 15 que apresentaram os melhores IGMB.

Esses resultados permitem inferir que, embora se esperasse que os municípios mais populosos investissem mais em governança eletrônica, não foi isso que foi visualizado nos municípios pesquisados. Essa realidade diverge dos resultados de Mello (2009), ao analisar os estados brasileiros, uma vez que foi constatado por esse autor que os estados com maior população apresentavam os melhores índices de governança.

Verificou-se que, entre os municípios analisados na pesquisa, Boa Vista foi aquele com a menor pontuação para o IGMB, com 18,76% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Jaboatão dos Guararapes (21,56%),

Osasco (21,71%), Belford Roxo (24,84%) e Feira de Santana com (25,41%) das práticas observadas nos sítios. Vale salientar, que dos 15 municípios com piores IGMB, 3 (Belford Roxo, Niterói e Nova Iguaçu) estão localizados no estado do Rio de Janeiro, 2 (Osasco e Santo André) em São Paulo e Pernambuco (Jaboatão dos Guararapes e Paulista), e nos estados de Roraima (Boa Vista), Bahia (Feira de Santana), Goiás (Aparecida de Goiânia), Sergipe (Aracaju), Pará (Belém), Minas Gerais (Contagem), Rio Grande do Norte (Mossoró) e Rio Grande do Sul (Caxias do Sul) foi identificado 1 município dentro do grupo daqueles que apresentaram os piores índices de governança eletrônica.

A partir da observação desses resultados, é possível constatar que esses municípios possuem poucas práticas de governança eletrônica implantadas e que existem diferenças significativas entre as práticas que são adotadas pelos municípios, o que evidencia que alguns municípios (Campo Grande, Anápolis e Vitória) estão com estágios mais avançados de implantação de governança eletrônica do que outros (Boa Vista, Jaboaatão dos Guararapes e Osasco). Essa situação pode ser exemplificada ao se comparar a pontuação dos municípios Campo Grande (64,30%) e Boa Vista (18,76%), que foram aqueles, respectivamente, com maior e menor IGMB.

Acrescenta-se, a essas informações, que, em média, os municípios pesquisados apresentaram 45,92% de práticas de governança eletrônica implantadas em seus portais na *internet*, e que, através da análise do desvio padrão, é possível identificar quão distantes estão os valores da amostra em relação à média. Sabendo-se que o desvio padrão encontrado a partir dos resultados obtidos nos portais dos municípios foi de 11,29, verifica-se que as práticas de governança eletrônica dos municípios variaram para mais ou menos em torno de 11, assim, as práticas variaram no geral até 56.

Com a finalidade de melhorar a visualização dos resultados obtidos no estudo, utilizou-se a estatística descritiva, através da média, desvio padrão, valor mínimo, valor máximo, para verificar o comportamento do IGMB nas regiões geográficas do Brasil.

Tabela 2 É Estatística descritiva do IGMB por região

	Nordeste	Centro oeste	Sul	Sudeste	Norte
Média	41,31	48,46	52,06	46,75	38,81

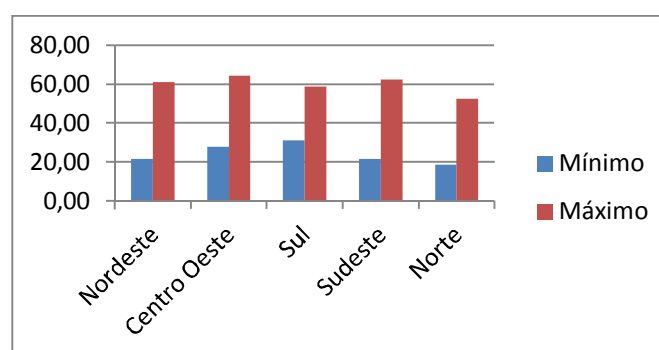
Desvio padrão	10,73	14,48	8,46	10,96	11,45
Mínimo	21,56	27,68	31,11	21,71	18,76
Máximo	60,94	64,30	58,87	62,47	52,59

Constata-se, por meio da observação da Tabela 2, que a Região Sul foi aquela que apresentou a maior média entre as 5 regiões geográficas brasileiras com IGMB de 52,06%, seguida pela Centro Oeste (48,46%), Sudeste (46,75%), Nordeste (41,31%) e Norte (38,1%). Com relação ao desvio padrão, verifica-se que o maior valor encontrado para esse medida foi da região Centro Oeste com 14,48%, e o menor, foi da região Sudeste com 8,46%, evidenciando que as práticas de governança eletrônica variaram para mais ou menos da média em até 14,48 na região Centro Oeste.

Esses resultados evidenciam que as médias individuais de implantação das práticas de governança eletrônica dos municípios, classificados por região, não foram muito diferentes da média geral (45,92%), encontrada ao se analisar essa medida estatística dentre todos os IGMB dos municípios que constituem a amostra do estudo. Ao compararmos os resultados das médias de IGMB por região geográfica com a média geral desse índice, observa-se que apenas as regiões Nordeste (41,31%) e Norte (41,31%) estão com tal medida inferior à média geral de implantação de práticas de governança eletrônicas, ressaltando que a diferença entre essas médias com a média geral é de 4,61 para o Nordeste e de 7,11 para o Norte.

O gráfico 1 é responsável por apresentar uma comparação entre os valores mínimos e máximos dos IGMB de cada uma das 5 regiões geográficas brasileiras:

Gráfico 1 É Valores mínimos e máximos dos IGMB por região



Quando são analisados os valores mínimos e máximos das regiões, pode-se verificar, através da observação do gráfico 1, que Campo Grande no Centro Oeste, Vitória no Sudeste, Fortaleza no Nordeste, Canoas no Sul e Rio Branco no Norte foram os municípios com as maiores pontuações para tais regiões, no que se refere a implantação das práticas de governança eletrônica. Com relação aos índices mais baixos por região, identifica-se Caxias do Sul no Sul, Aparecida de Goiânia no Centro Oeste, Osasco no Sudeste, Jabotão dos Guararapes no Nordeste e Boa Vista no Norte como aqueles municípios com os menores IGMB.

Além disso, é possível constatar, com análise do gráfico 1, que, quando são observados os valores mínimo e máximo por região geográfica do Brasil, a região Norte é aquela que apresenta o menor valor máximo de IGMB por região e menor valor mínimo para esse índice também no que se refere a essa classificação. Essa situação permite inferir que dentre os municípios pesquisados alocados por cada uma das 5 regiões geográficas brasileiras, a região Norte é aquela que apresenta ainda poucas práticas de governança eletrônica implantadas em seus municípios.

A partir da análise dos sítios pesquisados, constatou-se a existência de assimetria da informação em tais entes públicos, tendo em vista que a disponibilização de informações à sociedade ainda é incipiente. Essa situação permite que apenas os administradores públicos tenham acesso a um número maior de informações sobre a gestão, impossibilitando que os cidadãos realizem o monitoramento de todas as ações dos governantes. A teoria da agência em âmbito público explica que nesses casos de conflito da assimetria informacional deve-se aumentar a evidenciação e transparência das informações, para que se possa estreitar a relação entre sociedade e gestores públicos e servindo, ainda, como a forma de obtenção de confiança da sociedade perante os gestores públicos.

Verificou-se que os municípios não estão implantando as práticas de governança que são discutidas na literatura, o que torna claro que tais municípios necessitam observar que apenas a implantação das tecnologias da informação, sem um incentivo à participação da sociedade, não garante uma interação entre governo e sociedade, dificultando um canal de comunicação bilateral que promova um eficaz controle social.

Portanto, é indispensável que sejam inseridos mecanismos nesses sítios que incentivem a participação da população na gestão das atividades públicas, uma vez

que os portais devem ser mais do que um meio para a disponibilização de serviços *online*, seriam uma medida de capacitação política da sociedade, proporcionando uma maior participação da população no exercício da cidadania.

Os resultados da presente pesquisa não divergem de outros autores (FREY, 2000; GOMES, 2005; RUEDIGER, 2002) que observaram, em seus estudos, o predomínio de portais eletrônicos governamentais que apenas oferecem serviços públicos à população, com ambientes informativos superficiais, sem a presença de ferramentas que estimulem a participação da sociedade na gestão governamental.

Dessa forma, os portais do governo apresentam mais características de governo eletrônico e ainda se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado e permitir novas formas de interação entre governantes e os cidadãos, pois falta o incentivo à participação popular nas decisões do governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo objetivou avaliar os índices de governança eletrônica dos 100 municípios mais populosos do Brasil, a partir do modelo proposto por Mello (2009). Os resultados revelaram que Campo Grande foi o município com maior pontuação para o IGMB, com 64,30% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Anápolis (62,83%), Vitória (62,47%), Betim (62,01%) e São Paulo com (61,02%) das práticas observadas nos sítios. Boa Vista foi aquele com a menor pontuação para o IGMB, com 18,76% das práticas de governança eletrônica implantadas.

Conclui-se que os portais dos municípios pesquisados apresentam mais características de governo eletrônico e ainda se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado e permitir novas formas de interação entre governantes e os cidadãos, pois falta o incentivo a participação popular nas decisões do governo, que corresponde ao principal elemento de uma boa governança eletrônica.

Além disso, constatou-se que os municípios não estão evidenciando em seus portais eletrônicos informações que permitam aos cidadãos conhecer a gestão financeira de seus municípios, uma vez que foi observada a existência de entes municipais que não divulgam nenhum dos demonstrativos contábeis exigidos pela

legislação vigente, e que não foi possível perceber um estímulo a sociedade participar da gestão municipal.

Portanto, para que os cidadãos acreditem nas ações da Administração Pública é indispensável que eles passem a exercer o controle social diante da destinação dos recursos públicos, e, para que esse controle possa ser desenvolvido, é fundamental que a sociedade receba informações da aplicação desses recursos. Para que esse repasse de informações aconteça, é necessário que a Administração Pública possua uma contabilidade bem estruturada e com condições de apresentar aos cidadãos os atos e fatos administrativos em seus relatórios contábeis.

Recomendam-se outras pesquisas para que seja verificada como se encontra a governança eletrônica em outras amostras de estudo e no sentido de observar as causas que impossibilitam que a governança eletrônica seja implantada mais eficazmente pelos entes públicos, em virtude da relevância do tema, uma vez que ela torna mais transparente a forma de funcionamento do governo e possibilita aos diversos grupos da sociedade a capacidade de controlar com inteligência o Estado e permitindo um controle social mais atuante.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. H. M.; ANDRADE, C. S.; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-Sociedade. In: 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007, São Paulo. *Anais...*, FEA/USP, 2007.

AKDERE, M.; AZEVEDO, R. Agency theory: Implications for human resource development. In T. M. Egan M. L. Morris, & V. Inbakumar (Eds.), *Refereed Proceedings of the 2004. Academy of Human Resource Development International Research Conference in The Americas*. Bowling Green, OH: Academy of Human Resource Development. v. 2, pp. 827-833, 2004.

BARBOSA, A. F.; FARIA, F. I.; PINTO S. L. Governo Eletrônico: um modelo de referência para a sua implementação. In: Congresso Anual de Tecnologia de Informação . CATI 2004, *Anais...* FGV-EAESP, 2004. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19564-19565-1-PB.pdf>>. Acesso em 24 de nov. 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1, pp. 7-57, 1997.

CHADWICK, A. Bringing e-democracy back: why it matters for future research on e-governance. *Social Science Computer Review*, n. 21, pp. 443-455, 2003.

CHAHIN, A.. *et al. E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CRUZ, C. F. *Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros*. 2010. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

FANG, Z. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of The Computer. The Internet and Management*, v. 10, n. 2, pp.1-22, 2002.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Revista IP . Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, pp. 31-48, maio 2000.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras . estudos midiáticos*, v. 3, pp. 214-222, set./dez. 2005.

GONTIJO, M. Análise da proposta brasileira de E-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação. *Perspect. Cienc. Inf.*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, pp. 179-188, jul./dez. 2002.

HEALD, D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, Malden, v. 81, n. 4, pp. 723-759, 2003.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. *Teoria da Contabilidade*. Tradução por Antonio Zoratto Sanvicente. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, pp. 305-360, 1976.

MEDEIROS, P. H. R. *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 2004. 314 f. Dissertação (Mestrado) . Curso de Mestrado em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MELLO, G. R. *Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros*. 2009. 188 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MENEZES, G. A. F. de. *A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias do governo*. 2006. 192 f. Dissertação (Mestrado Profissional) . Curso de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

NASCIMENTO, A. M.; REGINATO, L. Divulgação da Informação Contábil, Governança Corporativa e Controle Organizacional: uma relação necessária. *Revista Universo Contábil*, v. 4, n. 3, pp. 25-47, 2008.

PAUL, S. A case study of E-governance initiatives in India. *The International Information & Library Review*. V.39, pp. 176 -184, 2007.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável as Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas. pp. 76-97, 2012.

ROCHA, I.; PEREIRA, A. M.; BEZERRA, F. A.; NASCIMENTO, S. Análise da produção científica sobre teoria da agência e assimetria da informação. *REGE*, São Paulo . SP, Brasil, v. 19, n. 2, pp. 329-342, abr./jun. 2012.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão PÚBLICA. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v.9 n.25, pp. 29-43, set./dez. 2002.

SAIDI, N; YARED, H. *E-government: technology for good governance, development and democracy in the MENA courtiers*, 2002. Disponível em <www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/said-yared.pdf > Acesso em : 22 nov.2012.

SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 33, jul./dez.2009.

SLOMSKI, V. *et al. Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública*. São Paulo, Atlas, 2008.

UNESCO . UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Defining E . governance*. 2005. Disponível em <<http://portalunesco.org>. Acesso 19 nov.2012.

Recebido em 22/04/2014.

Aceito em 15/06/2014.