



UnB
Universidade de Brasília



UFPB
Universidade Federal da
Paraíba



UFRN
Universidade Federal do Rio
Grande do Norte

Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis

GOVERNANÇA ELETRÔNICA MUNICIPAL E EFICIÊNCIA NA
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: Uma análise nos municípios mais
populosos do Brasil.

NYALLE BARBOZA MATOS

**NATAL/RN
2015**

NYALLE BARBOZA MATOS

**GOVERNANÇA ELETRÔNICA MUNICIPAL E EFICIÊNCIA NA
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: Uma análise nos municípios mais
populosos do Brasil.**

Dissertação apresentada ao Programa Multi-
Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em
Ciências Contábeis da Universidade de Brasília,
Universidade Federal da Paraíba e Universidade
Federal do Rio Grande do Norte, Federal do Rio
Grande do Norte, em cumprimento às exigências
para obtenção do grau de Mestre em Ciências
Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. José Dionísio Gomes da
Silva.

**NATAL/RN
2015**

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Matos, Nyalle Barboza.

Governança eletrônica municipal e eficiência na distribuição de recursos públicos: uma análise nos municípios mais populosos do Brasil/ Nyalle Barboza Matos. - Natal, RN, 2015.
76 f.

Orientador: Prof^o. Dr. José Dionísio Gomes da Silva.

Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis.

1. Gestão pública - Dissertação. 2. Governança eletrônica – Municipal - Dissertação. 3. Eficiência – Distribuição de recursos públicos - Dissertação. 4. Accountability - Dissertação. I. Silva, José Dionísio Gomes da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 351.72

NYALLE BARBOZA MATOS

**GOVERNANÇA ELETRÔNICA MUNICIPAL E EFICIÊNCIA NA
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: Uma análise nos municípios mais
populosos do Brasil.**

Dissertação apresentada ao Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Contábeis.

COMISSÃO AVALIADORA:

Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva.
Orientador
(UnB/UFPB/UFRN)

Prof Dr. Erivan Ferreira Borges
Membro Examinador Interno
(UnB/UFPB/UFRN)

Profº Dr. Zivanilson Teixeira e Silva
Membro Examinador Externo

**NATAL - RN
2015**

Àqueles que sempre estiveram ao meu lado,
aos que me incentivaram a sonhar,
aos que me ajudaram a realizar.

AGRADECIMENTOS

A conclusão do mestrado encerra um ciclo importante na minha vida, a conclusão desta pesquisa não foi fácil, cada item pesquisado desde a elaboração do problema à análise de dados, foi feito com muita dedicação. Sozinha eu não conseguiria nada, e tenho muito a agradecer.

Agradeço antes de tudo a Deus, pela sabedoria e perseverança que descobri em mim realizando esse trabalho e todos os desafios que com ele vieram.

Agradeço a toda minha família, aos meus pais que me ensinaram a ser quem eu sou, que estiveram presentes em cada momento, e que sempre me ajudaram a dar os passos certos.

Agradeço a todos os meus amigos, em especial aos colegas de mestrado, que me apoiaram durante todo o curso, e que me deixarão uma saudade enorme, todas as vezes que eu lembrar como eu aprendi ao lado deles.

Ao meu orientador e professor Dionísio Gomes, pelo apoio, compreensão, por acreditar em mim e me incentivar, pela paciência e pelos conselhos, que foram imprescindíveis para realização dessa pesquisa.

RESUMO

O reflexo das mudanças causadas pelas reformas no setor público, que pregam a utilização de práticas de governo e governança eletrônica pode aumentar as melhorias nas condições socioeconômicas dos municípios, e a utilização de recursos públicos de maneira eficiente. A partir dessa premissa, surge o questionamento central que esta pesquisa busca esclarecer: os municípios mais populosos do Brasil estão cumprindo com as práticas de governança eletrônica em consonância com a legislação vigente e sendo eficientes na distribuição dos recursos públicos? Para elucidar o problema, foi reunida uma amostra com os municípios brasileiros que possuem mais de 100 mil habitantes, a fim de verificar a conformidade dos sítios eletrônicos dos municípios com as práticas de governança eletrônica mais lembradas pela literatura e com a legislação vigente, com destaque para as leis de Transparência e de Acesso à Informação, por meio de uma Listagem de Verificação composta por 36 questionamentos, baseados, principalmente, na metodologia de Mello (2009). Posteriormente, foi estabelecida a relação entre o resultado do índice de governança e os indicadores de eficiência na distribuição de recursos públicos, usando como *proxy* indicadores sociais. A pontuação média dos municípios da amostra foi de 44,92%, o que indica ineficiência dos governos para divulgar informações para a sociedade de forma transparente. Quanto ao relacionamento de práticas de governança eletrônica nos municípios e a *proxy* usada para eficiência na distribuição dos recursos públicos, por meio do modelo de regressão censurada utilizado, a variável mais representativa é o IDHM em sua categoria longevidade, variável essa que possui coeficiente significativo para explicar a governança em todos os níveis de governança ensejados, com coeficiente máximo de 84,8%, indicando estar sob uma maior influência da adoção das práticas de governança propostas. De forma geral, os resultados do modelo utilizado sinalizam que, de formas e intensidades diferentes para influenciar cada nível de governança eletrônica, uma melhoria nas condições socioeconômicas em decorrência da melhor utilização e distribuição dos recursos pode proporcionar um aumento na adoção das práticas de governança eletrônica, havendo muito a se evoluir no contexto dos municípios mais populosos do Brasil, no sentido de aprimorar e estreitar o relacionamento com o cidadão por meio da divulgação transparente de informações, acompanhando a tendência mundial dos países desenvolvidos.

Palavras-Chave: Governança eletrônica. Accountability. Eficiência Municipal. Indicadores Sociais.

ABSTRACT

The reflection of the changes caused by the reforms in the public sector, who advise the use of government and e-governance practices can increase the improvements in socioeconomic conditions of the cities, and the use of public resources efficiently. From this premise, the central question that this research seeks to clarify arise: the most populous cities in Brazil are applying the practices of electronic governance according to the current legislation and being efficient distributing the public resources? To elucidate the problem, a sample was formed with the cities with more than 100,000 inhabitants in order to verify the conformity of websites of the cities with the electronic governance practices most remembered by the literature and with the current legislation, especially the laws of Transparency and Access to Information, through a verification listing composed of 36 questions, based mainly in the methodology of Mello (2009). It was later established the relationship between the outcome of the governance index and the efficiency indicators in the distribution of public resources, using as a proxy social indicators. The average score of the sample cities was 44.92%, which indicates inefficiency of governments to disclose information to society in a transparent manner. Regarding the relationship of electronic governance practices in the cities and the proxy used for efficient distribution of public resources through the censored regression model used, the most representative variable is the IDHM in its longevity category, responsible in the research to measure the quality of the distribution of public health resources, variable that has significant coefficient to explain the governance at all levels of governance occasioned, with maximum coefficient of 84.8%, indicating to be under greater influence of the adoption of the proposed governance practices. Overall, the results of the model indicate that, in different forms and intensities to influence each level of e-governance, an improvement in socio-economic conditions due to the better use and distribution of resources can provide an increase in the adoption of electronic governance practices, and there is much to evolve in the context of the most populous cities in Brazil in order to enhance and strengthen the relationship with the citizen through the transparent disclosure of information, following the worldwide trend of developed countries.

Keywords: E-governance. Accountability. Municipal efficiency. Social indicators.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatística Descritiva IGEM.....	51
Tabela 2 – Municípios com maiores IGEM.....	51
Tabela 3 – Adesão às práticas por categoria.....	53
Tabela 4 – Distribuição do IGEM por região.....	56
Tabela 5 – Níveis de governança encontrados.....	56
Tabela 6 – Estatística Descritiva Variáveis independentes.....	58
Tabela 7 – Municípios com maiores IGEM e seus indicadores sociais.....	59
Tabela 8 – Municípios com menores IGEM e seus indicadores sociais.....	61
Tabela 9 – Fator de Inflacionamento de Variância (FIV) das variáveis Independentes.....	63
Tabela 10 – Resultado Efeitos Marginais Tobit.....	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estudos anteriores e correlação de variáveis.....	39
Quadro 2 – Relação dos municípios distribuídos por região.....	42
Quadro 3 – Ficha de avaliação de práticas de boa governança eletrônica.....	45
Quadro 4 – Resumo das variáveis utilizadas.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
E-GOV	Governo Eletrônico
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGEM	Índice de Governança Eletrônica Municipal
IFDM	Índice Firjan de desenvolvimento Municipal
IDHM	Índice de Desenvolvimento Municipal
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
NPM	<i>New Public Management</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RFG	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 TEMA E PROBLEMA	13
1.2 OBJETIVOS	16
1.2.1 Geral	16
1.2.2 Específicos	16
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1 Governança no Setor Público.....	19
2.2 Nova Gestão Pública.....	22
2.3 Governança eletrônica e Governo eletrônico.....	25
2.4 <i>Accountability</i> e Transparência no Setor Público.....	29
2.5 Eficiência na distribuição de recursos públicos.....	34
2.6 Estudos Anteriores.....	37
3 METODOLOGIA	41
3.1 Tipologias de pesquisa	41
3.2 Universo e amostra	42
3.3 Instrumento e processo de coleta de dados	43
3.4 Variáveis e análises de dados	45
4 RESULTADOS DA PESQUISA	50
4.1 Governança Eletrônica nos Municípios Brasileiros.....	50
4.2 Relação entre Governança Eletrônica e eficiência na utilização de recursos públicos.....	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, RECOMENDAÇÕES E LIMITAÇÕES.....	67
REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA

Recentemente, o advento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) passou a interferir significativamente na forma como a informação é mundialmente disseminada, possibilitando maior rapidez, alcance e disponibilidade de dados e serviços *online* de interesse público, fazendo surgir a chamada “Era da informação”, em que as pessoas estão cada vez mais "conectadas", inclusive no que diz respeito à área governamental. O governo brasileiro vem aderindo a essa revolução, mudando o modo como o Estado desempenha seu papel e aperfeiçoando o funcionamento dos serviços públicos em todas as suas esferas (MELLO, 2009).

Segundo Prado (2009), o que hoje é definido como governo eletrônico (*e-gov*) surge como consequência dessas novas tecnologias de informação, das amplas reformas do Estado e da emergência por temas como *accountability*, termo que é conceituado por Diniz *et al.* (2009) como um conjunto de mecanismos de prestação de contas que atuam de modo a garantir o controle público das ações dos governantes, permitindo aos cidadãos maior participação e cobrança das metas traçadas pelo poder público, aumentando a exigência por transparência de seus atos.

O interesse por essas novas demandas atribuídas ao poder público contribuiu para a inserção de práticas de governo eletrônico, configurado atualmente como um dos instrumentos para a modernização da nova gestão pública, capaz de aumentar a preocupação e os esforços para transformar, com medidas de desempenho, eficiência, eficácia, qualidade do gasto público, transparência, prestação de contas e controle social (CURRISTINE; LONTI; JOURMARD, 2007).

No Brasil, preceitos da *New Public Management* (NPM) têm sido empregados para combater e inovar acusações de um setor público ineficaz, burocrático e ineficiente, instituindo novo foco na obtenção de resultados, tais como estratégia, uso da descentralização, incentivo à criatividade, à participação da cidadania e criação de transparência dos atos públicos, implantando sistemas políticos que amadureçam cada vez mais a cidadania e favoreçam a *accountability* (MANDL; DIERX; ILZKOVITZ, 2008).

Avaliar os impactos ocasionados por temas emergentes, como governo eletrônico e NPM, no aumento da transparência, do controle social e da *accountability* nas diferentes esferas de governo, tem despertado o interesse de estudos que suscitam a discussão de

possíveis relações entre os resultados refletidos pelos indicadores sociais de eficiência no gasto público e o aumento da transparência e governança no controle da despesa.

O Brasil tem evoluído no sentido de adequar seus sistemas de governos às novas tecnologias. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada em 2000, tem contribuído para a adesão de práticas de governança eletrônica, definida por Pina, Vicente e Acerete (2007) como um conjunto de processos mediados pelas TICs, que interferem, tanto na prestação de serviços, antes prestados apenas de maneira presencial, como no aumento da participação cidadã, contribuindo cada vez mais para práticas de boa governança, que são colocadas à disposição da população 24 horas por dia, por meio da *Internet*, aproximando governo e cidadãos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a partir da LRF a legislação brasileira começou a se adequar aos anseios da sociedade, criando políticas de acesso à liberdade da informação, com destaque recente para a Lei de Transparência (LC 131/2009), que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E, também, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), que cria mecanismos que proporcionam ao cidadão o acesso às informações públicas, o que fortalece a *accountability* (SOUZA; BARROS; SILVA, 2013).

Acompanhando a tendência mundial na criação de políticas de governo eletrônico, o governo brasileiro passou a explorar as TICs como um canal positivo para reconquistar a confiança dos cidadãos e estimulá-los a terem maior interesse e envolvimento com a política local e na implementação de políticas públicas (PINA; TORRES; ACERETE, 2007).

Segundo Basu (2004), o primeiro passo na implementação de medidas de governo eletrônico é identificar os potenciais benefícios proporcionados pelo uso das TICs na atuação do governo, o que é considerado pelo autor como uma tarefa simples de ser executada por países em desenvolvimento, porém, sua implementação requer plenas mudanças na maneira como o Estado interage com o cidadão. Segundo o autor, o uso de tecnologia por parte dos governos os transformam, tornando-os mais transparentes e responsáveis, além de serem capazes de aumentar a eficiência e a utilização ótima dos recursos públicos.

Curristine, Lonti e Jourmard (2007) ressaltam a importância do *e-gov* para melhorar a eficiência dos recursos, na medida em que fornece programas e informações que facilitam uma melhor distribuição da receita pública de acordo com as necessidades dos cidadãos, priorizando ações para as áreas mais carentes de serviços públicos. Essas práticas permitem a

elaboração de políticas eficazes que supram as necessidades individuais e promovam o desenvolvimento social e econômico (DINIZ *et al.*, 2009).

Dentro dessa perspectiva, o governo eletrônico atua potencializando os serviços públicos em conjunto com a ideia de aumento da eficiência. Para Almquist *et al.* (2013), o aumento da eficiência centra-se na capacidade do governo de transformar sua receita em bens públicos e serviços que beneficiam a economia e promovam o crescimento.

Sob esse prisma, na maioria dos países as práticas de governo eletrônico têm sido objeto de pesquisas que procuram identificar outros fatores que expliquem sua utilização ou não, procurando correlações com variáveis como Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que contribuam para explicar a utilização de práticas de governança eletrônica, sustentando a teoria de que municípios com melhores condições socioeconômicas mostraram-se mais aderentes às práticas de governança eletrônica (BEUREN; MOURA; KLOEPPPEL, 2013).

Um estudo desenvolvido por Prado (2009) analisou 322 trabalhos internacionais cujo tema principal envolvia governo eletrônico e seus reflexos na sociedade, revelando que a análise da literatura aponta para um consenso de que a implantação de novos programas de governo eletrônico contribui no aumento da transparência e no combate à corrupção.

No entanto, ainda que haja esse consenso a respeito das práticas de boa governança e da implantação de programas de governo eletrônico, ainda há uma lacuna em relação às pesquisas que relacionam o aumento na utilização das práticas de governança eletrônica às melhorias nas condições socioeconômicas dos municípios, e a distribuição de recursos públicos de maneira eficiente.

Do acima exposto, surge o questionamento que norteará esta pesquisa: **os municípios mais populosos do Brasil estão cumprindo com as práticas de governança eletrônica em consonância com a legislação vigente e sendo eficientes na distribuição dos recursos públicos?**

A resposta a essa pergunta poderá contribuir para explicar a relação de mais uma variável que surge como resultado do aumento da transparência das práticas governamentais em todo o mundo e a conseqüente pressão na utilização de recursos públicos de forma eficiente. Dessa forma, verificar a relação de práticas de governança eletrônica e distribuição eficiente dos recursos públicos significa mensurar outro benefício decorrente de mais transparência municipal e sua eficiência em utilizar a receita pública em prol das necessidades coletivas.

1.2 OBJETIVO

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Para responder o problema em questão, o objetivo geral desta pesquisa é identificar as práticas de governança eletrônica adotadas pelos municípios brasileiros com mais de cem mil habitantes, em consonância com a legislação vigente (LRF; Lei Complementar 131/2009; LAI), em relação à transparência e às informações disponibilizadas em seus portais e relacioná-las com indicadores socioeconômicos.

1.2.3 OBJETIVO ESPECÍFICO

A fim de alcançar o objetivo geral proposto, os objetivos específicos são:

- Analisar a governança eletrônica e suas principais práticas nos municípios brasileiros e seus portais;
- Avaliar os portais de transparência dos municípios brasileiros com mais de cem mil habitantes;
- Elaborar uma ficha de avaliação relacionando práticas de governança eletrônica e a legislação vigente;
- Correlacionar as práticas de boa governança com a eficiência na distribuição dos recursos públicos por meio de indicadores sociais como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice de Gini, percentual de mais pobres e taxa de analfabetismo.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.

Na última década, a legislação brasileira iniciou mudanças na administração pública em decorrência das ferramentas de tecnologia da informação que estão sendo utilizadas pelo setor público como facilitadoras das reformas da *New Public Management* (NPM), movimento que segundo Hipólito *et al* (2012):

Consiste na aplicação de conceitos/ideias advindas do setor privado como, por exemplo, a inserção de conceito de concorrência e o incremento da autonomia dos gestores públicos, acarretando na implantação de indicadores de desempenho (*performance*) e, principalmente, no estabelecimento de estratégias de fomento à qualidade, eficiência e eficácia na gestão pública. Em outras palavras, a *new public management* enfatiza menos Estado e mais mercado.

Além do NPM, outros preceitos, como o do *The Open Government Partnership* (OGP), surgiram em âmbito mundial com objetivo de garantir compromissos concretos por parte dos governos para fortalecer a governança. Nesse movimento, os países ficam incumbidos de entregar um plano de ação para consulta pública e reportar sobre o andamento de seu progresso, como um meio de facilitar a disponibilização dos resultados, contribuindo para o permanente acompanhamento por parte da sociedade e, conseqüentemente, maximizando a *performance* pública (HIPÓLITO *et al.* 2012).

Embora esses movimentos advindos do progresso trazido pelas TICs tenham se destacado nos últimos anos, o princípio da publicidade que assegura o direito de acesso irrestrito aos documentos, dados e informações no âmbito da administração pública está previsto na Constituição Federal desde 1988 e, atualmente, vem sendo discutido com mais veemência, fortalecendo a democracia e os direitos de cidadãos cada vez mais conscientes.

Duas alterações à LRF, trazidas primeiramente pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 e pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, reforçam a busca por publicidade, controle social e transparência fiscal, permitindo o acompanhamento transparente da execução orçamentária e das contas públicas. Conforme Basu (2004), o primeiro requisito para que o governo eletrônico altere uma estrutura de governo é possuir uma estrutura jurídica e legal que o favoreça, o que requer uma avaliação contínua para verificar se essas práticas, de fato, estão sendo cumpridas para então alcançar seus objetivos de implantação.

Diniz *et al.* (2009) apontam como consequência do uso de políticas de governo eletrônico, além da melhoria nos processos de administração pública, aumento da transparência e *accountability*, maior resultado de medidas de eficiência, tanto na prestação de serviços, que ganham mais presteza em seu atendimento ao público, como na própria otimização das ações e gastos do setor público.

Por esse motivo, estudar a relação entre governança eletrônica e os portais eletrônicos das instituições públicas vem despertando interesse no meio acadêmico na medida em que é preciso analisar até onde as TICs podem auxiliar os governos a prestarem serviços mais rápidos e menos burocráticos, implantando o governo eletrônico através de ferramentas

oferecidas pela *Internet* e verificando a qualidade do meio eletrônico de engajamento e aproximação entre governos e cidadãos (MELLO, 2009).

Diversos estudos foram realizados em todo o mundo (NUSAIR; KANDAMPULLY, 2008; SHACHAF *et al.*, 2008; YANG *et al.*, 2005) a fim de elencar os principais fatores responsáveis por serviços eletrônicos e informações de qualidade, a exemplo, requisitos como usabilidade, utilidade do conteúdo, adequação da informação, acessibilidade e interação por ele oferecidos, enfatizando a dificuldade em medir a transparência e a qualidade dos serviços disponíveis nos portais eletrônicos.

Outras pesquisas investigam os fatores socioeconômicos que influenciam e são influenciados pelo *e-gov*, a exemplo, Pina, Torres e Acerete (2007), comparando sua relação com a promoção de *accountability* em 19 países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e, no Brasil, o estudo de Mello (2009), relacionando *e-gov* com indicadores socioeconômicos.

Alanezi, Kamil e Basri (2010) defendem que um entendimento comum a todos esses estudos faz surgir novas metodologias de avaliação tanto para a mensuração do nível de governança de um país como de sua relação com outras variáveis.

Contudo, ainda existe uma lacuna não explorada nessas pesquisas sobre em que medida as iniciativas e investimentos dos governos municipais em políticas de governo eletrônico interferem na melhor utilização dos recursos públicos, que é apontada por Pina, Torres e Acerete (2007) como um dos cinco princípios que norteiam a boa governança.

O foco desta pesquisa se dá a nível municipal, considerando o descontrole e desequilíbrio desses entes, ocasionando pouca eficiência e responsabilidade na distribuição dos recursos. Daí, uma necessidade de analisar se a adoção de novas medidas para aumentar a transparência das ações governamentais reflete em melhorias em um serviço público mais eficiente no que diz respeito ao repasse de recursos à população (CRUZ, MACEDO e SAUERBRONN, 2013).

Considerando que a transparência e as boas práticas de governança eletrônica só atingem seus objetivos e benefícios para a sociedade se houver cidadãos conscientes e capazes de medir e monitorar o desempenho da gestão, cabe verificar se esse desempenho está sendo transferido em forma de benefícios para a sociedade, observando a efetividade das práticas de governança eletrônica e se a transparência foi cumprida da melhor forma.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Com conceitos oriundos do setor privado, a governança no setor público tem sua inspiração em problemas e desafios que surgiram primeiramente no setor privado no final dos anos de 1980 relacionados a escândalos financeiros, e que posteriormente foram transferidos em forma de princípios e práticas para o setor público por iniciativa de alguns órgãos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC) (SPANHOVE; VERHOEST, 2007).

Criados inicialmente para amenizar o ambiente de insegurança causado pela divergência entre os interesses e a assimetria informacional entre agentes – proprietários e gestores –, e principais – acionistas e cidadãos –, os mecanismos de governança corporativa buscam um equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais da organização e os objetivos individuais dos gestores, a fim de alinhá-los o máximo possível, garantindo a transparência das transações para as partes envolvidas que poderão monitorar melhor o desempenho das organizações (MENDONÇA *et al.*, 2013).

A linguagem de governança corporativa foi aos poucos sendo transferida e adaptada para o setor público, consolidando-se a partir de recomendações como o estudo 13 do *Public Sector Committee* (PSC), lançado pelo *International Federation Accountants* (IFAC), que, em 2001, esclareceu os princípios e recomendações da governança corporativa para o setor público, estruturando, sobre o tripé da transparência, da prestação de contas e da integridade, os pilares que sustentarão o arcabouço teórico da governança pública e sua aplicabilidade.

Embora não haja ainda um consenso sobre o real conceito de governança corporativa, a OCDE (2004) define que esta se refere ao conjunto de relações existentes entre a gestão de uma organização privada, seu conselho administrativo, acionistas, e outras partes interessadas, fornecendo artefatos e medidas por meio das quais os objetivos das organizações são definidos e alinhados de modo a otimizar o desempenho organizacional.

O termo governança (*governance*) representa para o setor público a obtenção e distribuição de poder na sociedade, e enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas, no âmbito governamental este termo refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança

corporativa do setor privado, apoiando seus conceitos e princípios nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e política (MATIAS-PEREIRA, 2010).

É importante ressaltar que o termo e seus significados não possuem ainda uma definição uniforme, por ter sido caracterizado de diferentes formas por organismos internacionais, como o Ministério do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (*Department for International Development – DFID*), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, os quais difundiram mundialmente o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005).

A utilização do termo governança e suas concepções para o setor público teve início com uma divulgação feita em 1992, pelo Banco Mundial, de um documento destinado ao maior conhecimento das condições que garantem um Estado mais eficiente e que tem como foco as dimensões sociais e políticas da gestão pública, interessada à sociedade como um todo, que passaria a gerir, juntamente com o Estado e o governo, as decisões públicas, contando com melhores serviços prestados, de acordo com suas prioridades (DINIZ, 1995).

Numa perspectiva teórica, a literatura que trata a relação de governança no setor público se baseia, principalmente, na Teoria da Agência, cujo emblema descreve uma relação de agência que se inicia com a delegação de autoridade para a tomada de decisão por um agente qualquer – administrador –, em que seus interesses nem sempre convergem com os objetivos de um principal - acionista/proprietário (JENSEN; MECKLING, 1976).

A Teoria da Agência se concretiza no setor público aplicando os mesmos princípios da governança corporativa para amenizar, em organizações e/ou empresas públicas, o conflito de agência entre as partes interessadas e os gestores, proporcionando maior transparência, informando sobre as decisões tomadas pelos gestores públicos, e, maior abrangência na prestação de contas, divulgando e responsabilizando os gestores pelos atos cometidos (IBGC, 2006).

No entanto, Bogoni *et al.* (2010) realçam que a aplicação dos princípios de governança corporativa ao setor público merece uma atenção a mais, em se tratando do entendimento da relação entre o Estado e o cidadão, que é considerada mais complexa e duradoura que a relação entre as organizações privadas e seus clientes, pois o cidadão se posiciona nessa analogia como mais que um cliente para o Estado.

Dentro da complexidade dessa relação, pode-se afirmar que cidadão está para o Estado assim como um acionista para sua empresa, contribuindo para a sua manutenção e assumindo, assim, direitos de intervir e influenciar nas decisões para o estabelecimento das políticas públicas e de cobrar transparência dos gestores públicos nas suas ações, esperando destes boas

práticas de governança, por meios que permitam ampla fiscalização por parte da sociedade (RECH FILHO, 2004).

Kissler e Heidmann (2006) abordam o caráter normativo da governança no setor público definindo-a como uma ação conjunta que reúne o maior número de *stakeholders* – grupos de cidadãos, administração, prefeituras, associações tradicionais, clubes, empresas –, em busca do bem comum. Os autores defendem, ainda, que o termo agrega em sua definição uma nova roupagem para o Estado, seu papel e seu funcionamento, que agora passa a ser visto como um agente de governança.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem emitido, desde 2010, um Referencial Básico de Governança, voltado para os órgãos e entidades públicas brasileiras, com o intuito de esclarecer os conceitos e benefícios causados pela "boa governança", que pode contribuir diretamente para a superação dos desafios demandados aos governantes pela sociedade, como, por exemplo, racionalizar gastos públicos e investi-los de forma eficiente. De acordo com esse referencial, a governança pode ser descrita como:

Um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósito conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas sejam alinhadas ao interesse público (BRASIL, 2011).

Diante do conceito exposto acima, fica claro o propósito da governança no setor público de assegurar esse alinhamento por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle que, combinados, monitoram a atuação do agente público e o direciona a prestar serviços de acordo com as necessidades da sociedade.

O Referencial Básico de Governança criado pelo TCU expõe princípios, diretrizes e níveis de análise para governança no setor público, corroborando o que é utilizado pelo Banco Mundial, desde 2007, que estabelece sete princípios da governança no setor público, quais sejam: Legitimidade, Equidade, Responsabilidade, Eficiência, Probidade, Transparência e *Accountability*. O somatório desses fatores resulta na efetividade das funções de governança – avaliar, direcionar e monitorar – e no cumprimento de seus objetivos iniciais (BRASIL, 2011).

Em amplo sentido, pode-se afirmar que a governança no setor público, seus conceitos, aplicações e benefícios fazem despontar uma nova tendência para o Estado, originando novas formas de gestão, de prestação de serviços, uma nova tendência na relação entre governantes e cidadãos, que passariam a relacionar os objetivos políticos de maneira mais eficiente e

eficaz, tornando públicas as prestações de contas em benefício da sociedade e ajudando a construir um modelo mínimo de prestação de serviços públicos, que podem garantir direitos ao cidadão, como mais transparência e *accountability*, ajudando governos a superarem o subdesenvolvimento.

2.2 NOVA GESTÃO PÚBLICA

A partir de 1990, o setor público no Brasil começa a seguir a tendência iniciada na Inglaterra, entre 1970 e 1980, em meio a uma série de recessões econômicas e sociais, que deram início à reforma do Estado, apoiada em políticas de governança e buscando sobrepor a produtividade e eficiência a antigos paradigmas da administração, que emergiam de vários setores da administração pública tradicional.

Em um cenário de mudanças e tendências governamentais, surge um movimento denominado *New Public Management* (NPM), que, segundo Hood (1995), sugere uma concepção diferente de responsabilidade pública, diminuindo ou retirando diferenças entre o setor público e o setor privado e mudando o foco do processo de prestação de contas e direcionando o Estado para resultados eficientes e eficazes. O autor frisa, ainda, que o termo traduzido para "Nova" Gestão Pública (NGP) não indica, exclusivamente, que suas doutrinas são recentes, pois muitas delas relembram ideias presentes na administração pública desde seus primórdios (HOOD, 1995).

Quanto à origem desse movimento e suas causas, Bezes *et al.* (2012) afirmam que existe um quebra-cabeça quanto às doutrinas e teorias econômicas ligadas, principalmente, à teoria organizacional, ciência política e economia – neo-institucionalismo e *public choice* –, concebidas para desenvolver a filosofia NPM de administração, em que eficiência e desempenho prevalecem, acompanhando o impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros avanços.

Pode-se dizer que as mudanças e benefícios trazidos a partir desse movimento giram em torno de dois princípios distintos: o primeiro provém de técnicas de engenharia de produção para mensurar o desempenho no setor público, abrindo mão de princípios burocráticos e primando para a ação baseada em mercado, estimulando a competitividade e a responsabilização dos gestores; o segundo princípio é utilizado como consequência direta do primeiro, prega o aumento da eficiência na qualidade dos serviços públicos, colocando como foco o resultado da administração pública: o bem comum (KOLTHOFF; HUBERTS; HEUVEL, 2003).

Buscando identificar o processo de transição e adequação dos princípios pregados pela NPM, Matias-Pereira (2008) explica que houve um estímulo que motivou a sociedade a pressionar e encontrar respostas para problemas recorrentes na administração pública tradicional, como baixa eficiência, eficácia, e legitimidade democrática nos atos públicos.

As características do modelo de gestão NPM ocasionam mudanças que têm início no funcionalismo público, influenciando o modo de agir e de pensar dos funcionários e gestores, que passam a ter como foco o cidadão e seu bem-estar, priorizando a razão de ser da organização pública e medindo o sucesso das ações governamentais por meio de seu reflexo no cidadão e na sociedade.

Em seu estudo, Matias-Pereira (2008) evidencia os resultados gerados a partir das reformas gerenciais no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia, comparando um panorama político social das mudanças causadas pela NPM em mais de 20 anos de reforma, constatando diferentes resultados para cada região. Para o autor, apesar de, teoricamente, a NPM estar ligada à melhoria de desempenho, conscientizando os governos em relação à redução de custos, eficiência, eficácia, transparência e *accountability*, na prática, a mensuração do desempenho não ocorreu como esperado, ou seja, os governos não tomaram iniciativas para avaliar o impacto das mudanças na sociedade, por meio de indicadores de satisfação social (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Sabendo que o Brasil alcançou tardiamente as mudanças advindas dos preceitos da NPM dentro do contexto de reformas do setor público, e que tais mudanças desempenham um papel fundamental na modernização das organizações do setor público, o qual cada vez mais se propõe a utilizar informações tempestivas e indicadores de desempenho para explicar e mensurar os efeitos destas melhorias em todas as dimensões do governo, inclusive em meio eletrônico, há uma necessidade eminente de estudar de maneira comparada, como esses efeitos ocorrem em diferentes governos locais.

Diante dessa necessidade, Ballesteros, Sanchez e Lorenzo (2013) propuseram um modelo de mensuração e indicadores para verificar até que ponto o processo de descentralização funcional, ocasionado pelos três principais pilares sobre os quais repousa a NPM – eficácia, eficiência e flexibilidade –, interfere na prestação de serviços públicos. Estudos como esse são importantes por investigar o impacto da reestruturação interna do serviço público, realizada em prol da eliminação da burocracia e da autonomia na gestão, através da descentralização e delegação de poderes no governo (KOLTHOFF *et al.*, 2007).

Matias-Pereira (2008) afirma que, na prática, os benefícios da NPM podem ser inibidos pela falta de profissionalismo e de esforços dos gestores, no que diz respeito à melhoria do desempenho, redução de custos, aumento da eficiência, eficácia e dificuldade em manter o foco na satisfação do cliente, com transparência. Para o autor, os esforços conjuntos na mensuração de desempenho não estão acontecendo no Brasil, o que dificulta a associação da reforma com a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, e seus reflexos nos indicadores de desempenho.

Em toda sua abrangência, as reformas na administração pública apresentam como foco o gerencialismo e empreendedorismo nas organizações, instituindo ferramentas de produtividade que influenciam os objetivos e estratégias em favor da eficiência nos resultados que precisam ser monitorados para garantir o sucesso das organizações (KOLTHOF; HUNERTS; HEUVEL, 2003).

Outra abordagem é trazida por Gonzalez, Gasco, Llopis (2014), que descrevem a NPM como promotora de valores e objetivos também de natureza econômica, que possibilita um controle ativo, visível e discricionário sobre organizações públicas, exercido por pessoas que são livres para executar essa tarefa de fiscalizar e se envolvem para opinar nas configurações dos serviços que desejam receber. Esse incentivo à participação pode ser por meio de estratégias de governo eletrônico, que utilizam as tecnologias da informação e comunicação para difundir as ideias governamentais, despertando nos cidadãos o sentimento de que podem ser ouvidos e suas sugestões acatadas, de fato.

Para esses autores, dar atenção às necessidades dos cidadãos é a principal razão de ser do setor público, por isso, atender às necessidades e expectativas torna-se uma obrigação para os governantes, que podem utilizar-se do avanço e comodidades trazidas pelas tecnologias para favorecer essa aproximação entre o produto do serviço público e aqueles que irão realizá-lo.

Em suma, a NPM tem sido caracterizada de várias maneiras por diversos autores, cada uma delas relacionada a um aspecto diferente, seja com foco na produtividade, no compromisso com o "cliente cidadão", na linguagem gerencial e econômica oriunda do setor privado, visando à melhoria de custos, e dos indicadores de desempenho, criando metas financeiras e regras mais rígidas para distribuição dos recursos públicos, porém, Waitkins e Arrington (2007), quando procuraram proposições teóricas para relacionar tal movimento e suas consequências na avaliação de desempenho norte-americano, concluíram que todos esses enfoques que a reforma proporciona ao setor público têm como base a desregulamentação, descentralização e privatização dos serviços públicos.

No contexto brasileiro, as ideias da NGP chegaram no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a partir da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta consistia num redesenho institucional do Estado regulador e promotor dos serviços públicos com maior autonomia de gestão (SANO; ABRUCIO, 2008).

Com a proposta de investigar as promessas e os resultados das reformas da NPM no Brasil, sob aspectos de *accountability* e outros mecanismos de responsabilização essenciais para a NGP, Sano e Abrúcio (2008) consideraram que estes não ocorrem somente no plano interno das administrações públicas, visando maior eficiência gerencial, mas também na construção de uma administração voltada aos cidadãos e, nesse sentido, o país tem cada vez mais se especializado em criar legislações e dispositivos *online* que incluam e favoreçam àqueles que se interessem em participar da administração direta ou indireta.

2.3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA E GOVERNO ELETRÔNICO

Diniz *et al.* (2009) afirmam que o governo eletrônico surge como consequência da evolução do uso estratégico das TICs como elemento viabilizador de um novo modelo de gestão pública. As definições de governo eletrônico não se restringem apenas à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços *online* na *Internet*, mas são abrangentes à maneira como o governo, através das TICs, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado (PRADO, 2004; DINIZ *et al.* 2009).

Explorando o uso das novas tecnologias, o governo eletrônico possui um enorme potencial democrático, haja vista que aumenta a participação popular e a transparência, fazendo o governo oferecer o que não quer mostrar e mencionar o que poderia esconder, o que pode ocasionar governos cada vez menos corruptos (PINHO, 2008).

Schewester (2009) mapeou a trajetória de utilização do governo eletrônico estabelecendo quatro fases: em um primeiro momento as ferramentas de *e-gov* foram utilizadas como forma de comunicação intragovernamental, alimentando sistemas de informações dentro das próprias organizações públicas; a segunda fase de utilização começa a criar portais que, com o surgimento da rede mundial de computadores, começam a ser preenchidos com informações de acesso e utilidade pública; posteriormente, o *e-gov* passa a oferecer serviços e transações *online*; e, por fim, a última etapa sugere um canal interativo, em que o cidadão possa realmente solicitar serviços dos quais esteja necessitando.

No Brasil, o estágio de informatização e materialização de governo eletrônico refere-se à construção de portais governamentais, nos quais é possível concentrar e disponibilizar os serviços e informações inerentes à gestão, promovendo a realização facilitada de negócios e o acesso à identificação das necessidades sociais (AGOSTINETO; RAUPP, 2010).

Os portais de governo na *Internet* são sítios eletrônicos públicos que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviços, tais como o acesso a informações públicas disponíveis e canais de comunicação com o governo. Considerando que as políticas de governo eletrônico são meios de implementação das definições políticas da governança eletrônica, os portais de governo se configuram como instrumentos específicos para acesso às informações e serviços públicos pelos cidadãos (PRADO, 2009).

A proposta de governo eletrônico como elemento da governança eletrônica consiste em uma nova maneira de se trabalhar de modo cooperativo para que as inovações representadas por novas tecnologias passem a ser um fator de mudança no âmbito das organizações públicas. Seus benefícios consistem em ajudar a administração pública a constantemente se modernizar, reduzir custos e se aproximar de formas de gestão encontradas em organizações privadas, aderindo aos procedimentos do *New Public Management* (MEDEIROS, 2004).

Noções como maior eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas foram relacionados ao processo de elaboração de programas de governo eletrônico ou *e-gov*, que representam a informatização de atividades internas desses governos e a interação com a população (DINIZ *et al.*, 2009).

Para Riley (2003), a definição de governança eletrônica abrange a sociedade e seus atores como um todo, desde os cidadãos até seus representantes legais, interligando suas preocupações quanto à forma como o ente público vem sendo gerido e a efetividade do controle social. Porém, o meio pelo qual essa participação é viabilizada é que pode ser efetuado via mecanismos de governo eletrônico, utilizando as estratégias, visões e recursos fornecidos pela governança eletrônica. O emprego dessas ferramentas e seus reflexos na sociedade fazem surgir um novo conceito de democracia eletrônica, como integrante da governança eletrônica, cujo principal benefício consiste em aumentar a aproximação e interação entre governantes por meio eletrônico (RILEY, 2003).

Beuren, Moura e Kloppel (2013) consideram que a governança eletrônica é um elemento inerente à gestão pública, seja por imposição legal ou por exigência da sociedade civil, sendo os portais o principal alvo de transparência do governo eletrônico. Seu conteúdo e

usabilidade requerem atenção especial para avaliar a forma como os recursos públicos vêm sendo utilizados.

Uma das ferramentas utilizadas para a efetivação dos objetivos do governo eletrônico para com a sociedade são os portais eletrônicos disponibilizados via internet, que oferecem acesso disponível e ligação com os diversos *stakeholders* de uma economia, seja no foco nacional ou municipal, na administração direta ou indireta, conectando usuários ou empresários com as prefeituras e permitindo o acompanhamento dos atos e fatos públicos 24 horas por dia, favorecendo a transparência e prestação de contas.

No Brasil, têm se tornado cada vez mais comum, estudos que enfatizem e desenvolvam métricas para verificar o estágio no qual se encontram as medidas do Programa de Governo Eletrônico, suas etapas de desenvolvimento, seus atores e suas relações e fatores intervenientes em âmbito municipal, estadual e federal. Na esfera mundial, a OCDE (2003) preparou um relatório sobre medidas de *E-Government* mais bem sucedidas em todo o mundo, apresentando estudos de caso de sucesso para sua implementação e avaliação do seu potencial sobre eficiência, qualidade do serviço, boa governança e a eficácia da política.

A respeito dos efeitos e benefícios causados pela adoção de governo eletrônico, esse mesmo estudo da OCDE em 2003 relata que as práticas de *e-gov* causam melhoria na eficiência dos processos públicos, quando contribui com a otimização e processamento de informações em massa entre entes públicos, além de ajudar a alcançar resultados de políticas específicas, quando oferece maior participação e compartilhamento de ideias entre governantes e governados.

Em 2003, dez anos após a divulgação desse relatório, a OCDE refaz seu estudo elencando novas diretrizes para um novo contexto de governos eletrônicos, envolvendo a discussão sob quatro novos fatores principais que foram percebidos ao longo do tempo, quais sejam:

- Permitir que os programas e iniciativas de *e-gov* acompanhem a contínua evolução da tecnologia, considerando a computação em nuvem e o espaço aberto pelas redes sociais, o que permitiria a governança participativa por parte da sociedade;
- Verificar se a necessidade e as expectativas dos cidadãos estão sendo atendidas, e se há um efetivo alinhamento das oportunidades oferecidas pelas TICs com as demandas da sociedade de forma geral, melhorando a abertura e o desempenho do setor público e fortalecendo o compromisso do *e-gov* com a reforma administrativa no setor;
- Melhorar, num contexto de crises e recessões econômicas, o crescimento econômico-social, promovendo mais transparência e aumentando o compromisso com o cidadão,

deixando de lado a preocupação apenas com a modernização dos sistemas governamentais;

- Aumentar a confiança dos cidadãos no governo, e conquistar seu apoio para ajudar a mobilizar e inovar as políticas governamentais.

Essas quatro novas perspectivas elencadas pela OCDE (2013) ajudam a garantir que o uso das TICs não seja restrito apenas ao uso de portais eletrônicos na *Internet*, a modernização dos serviços e do modo como o Estado cumpre seu papel deve ser capaz de melhorar a qualidade da informação oferecida aos cidadãos, aumentando a eficiência e a eficácia da gestão pública e incrementando a transparência do setor público e a participação cidadã.

O estudo supracitado estabelece oito princípios que ajudariam os governos a se adequarem a essas novas perspectivas, com foco no envolvimento dos cidadãos nos projetos de abertura das informações públicas para recuperar a confiança da sociedade nos governos e assegurar que estes invistam cada vez mais em novas tecnologias de informação.

No Brasil, as primeiras utilizações de *e-gov* iniciaram-se com a construção do portal da Controladoria Geral da União (CGU) e Projetos do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, que têm como princípio a utilização das TICs para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais, e, segundo Speck (2002), seguem um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão, na melhoria da sua própria gestão interna, e, na integração com parceiros e fornecedores.

A plataforma de governo eletrônico desenvolvida pelo governo federal engloba inúmeros projetos nas mais diversas áreas, que contribuem para a melhoria da sociedade, maximizando as funções de governo eletrônico, fazendo-o funcionar como um canal de relacionamento para que o cidadão possa participar no processo de implantação das políticas públicas.

Com intuito de avaliar o propósito de criação desses mecanismos sob a ótica daqueles que seriam os maiores interessados, Damian e Merlo (2013) inovaram ao analisarem os serviços de *sites* de governo eletrônico, avaliando, de modo inovador e complementar, aspectos considerados por importantes estudos realizados nessa área, tendo em conta o ponto de vista do cidadão, usuário dos serviços avaliados, identificando aspectos importantes para os usuários dos serviços de *e-gov* que poderiam não estar recebendo a devida atenção de seus gestores.

Na literatura, governo e governança eletrônica têm sido explorados com o intuito de medir seus impactos sociais, como forma de transformação e evolução das práticas de governo, que surgiram como resposta a uma demanda cada vez mais crescente por transparência e eficiência nos serviços públicos, à ligação do *e-gov* como mecanismo de governança eletrônica e a conceitos como *accountability*, transparência e controle social. Vários estudos (PINA; TORRES; ACERETE, 2006; BASU, 2004; CIBORRA, 2005) relacionaram empiricamente os impactos do governo eletrônico sobre o desenvolvimento local e eficiência nos governos. No Brasil, estudos relacionados ainda tratam da forma como as práticas estão sendo implantadas.

2.4 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

A busca por transparência no setor público teve início com as negociações pós-primeira guerra mundial, e, atualmente, vem se tornando uma prerrogativa básica para a boa governança nas sociedades democráticas modernas (VILLENEUVE, 2014). Nesse contexto, é possível inferir que a ação potencial das TICs para aumentar a interatividade, transparência, abertura de entidades do setor público e promover novas formas de prestação de contas, faz parte do conjunto de reformas no setor público que utilizam ferramentas de governo eletrônico para aumentar a confiança dos cidadãos no governo.

A transparência e o direito à informação são cada vez mais estimulados por organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que difundem as boas experiências de países que já adotaram medidas que possibilitem o aumento do controle social e seus benefícios, como, por exemplo, o combate à corrupção, que se baseia na ideia de reforma cultural de um país por meio da possibilidade que os cidadãos passam a ter, participando de movimentos de reforma como um impedimento de longo prazo para corrupção.

Os recentes escândalos sobre a corrupção no setor público fazem com que haja maior esforço das organizações no sentido de estimular seu combate, sobretudo, nos países em desenvolvimento, que começam a utilizar as TICs para oferecer uma nova abordagem para a criação de transparência e promover medidas anticorrupção. No Brasil, as medidas legislativas que incentivam a transparência e o acesso à informação, em sua grande maioria, estão associadas ao governo eletrônico, que surgem como uma opção de baixo custo, e de maior alcance para estimular a boa governança e inibir comportamentos corruptos, aumentando a eficiência na prestação dos serviços de qualidade.

A crescente demanda pela prestação de contas contínua, o estudo da *accountability*, seu conceito e suas dimensões, é considerado complexo, principalmente em se tratando da responsabilidade e responsabilização no setor público. Considerando que o termo estrangeiro ainda não encontrou uma tradução consensual para o português, no Brasil, seu principal significado remete à "prestação de contas" para a sociedade (ROCHA, 2013).

Para Pina, Torres e Acerete (2009), o estudo da *accountability* deve abranger seu significado no sentido de abraçar a abertura de dados públicos e a participação cidadã transparente, funcionando como uma "força motriz" que impulsiona todos os sistemas de prestação de contas a responder as demandas dos cidadãos, considerando as organizações públicas como um todo. É nessa amplitude que se pode afirmar que há uma grande esperança de que as TICs aumentem o grau de interesse e envolvimento dos cidadãos com as políticas públicas, fazendo-os perceber a importância da prestação de contas em seu amplo sentido, tal como esclarece Speck (2002):

"Prestar contas" à sociedade está atrelado ao fato de que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas atividades, ser puníveis por eventuais atos ilícitos e prestar contas de seus atos aos cidadãos e/ou a outras instituições constitui uma característica fundamental dos sistemas democráticos, nos quais os mecanismos de controle se situam em duas esferas interdependentes de ação: os mecanismos de *accountability* verticais — da sociedade em relação ao Estado — e os de *accountability* horizontais, isto é, de um setor a outro da esfera pública (SPECK, 2002).

Schedler (1999) enumera as duas principais dimensões que a *accountability*, em sentido amplo, pode assumir dentro dos limites legais: a primeira abrange a obrigação dos agentes públicos de informar aos cidadãos suas atividades, justificando o uso dos recursos e seus benefícios, vertente chamada de *answerability*, que remete ao termo "resposta", para o que o público espera de seus representantes; já a segunda perspectiva diz respeito à capacidade das agências de controle de fazer cumprir a lei e aplicar sanções aos que violaram determinadas regras de conduta, verificando e responsabilizando pelo "cumprimento" da lei.

Segundo o autor, os três pilares da *accountability* que fortalecem a governança no setor público remetem à obrigação de prestar contas, de fiscalizar e aplicar sanções, sendo assim, informar, justificar e punir, são caracterizadores de seu conceito, sendo necessário ir além do controle do desempenho financeiro e econômico abrangendo fatores intangíveis, os quais medem a satisfação do cidadão, que podem nortear a ação gerencial e agregar valor para a governança pública (SCHEDLER, 1999).

Recentemente, os poderes públicos de todo o mundo têm aumentado sua preocupação com a melhoria dos níveis de governança e *accountability*, por acreditarem que o incremento

da transparência pode levar não somente a níveis mais significativos de prestação de contas, como pode tornar o setor mais eficaz em termos de custo. Segundo Ribeiro e Zuccolotto (2012), o estudo da transparência das informações no setor público pode estar relacionado com diversos impactos na sociedade, tais como a prevenção de crises financeiras, a redução da assimetria informacional, e, mais recentemente, como um fator que contribui diretamente para a melhoria na prestação de serviços públicos.

Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) se propuseram a estudar no Brasil as pesquisas que envolvem o tema *accountability*, nos principais periódicos nacionais, somando 53 trabalhos e concluindo que, na maioria deles, o tema é citado sem ser definido ou analisado, tratando do controle dos atos dos governantes em relação aos programas de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos. Em estudos mais recentes, há a relação do tema com a reforma do Estado, envolvendo transparência e responsabilização na melhoria da eficiência da ação governamental.

Sobre transparência das ações do governo, cada vez mais vêm surgindo iniciativas para assegurar compromissos concretos, por parte dos governos de diversos países, que promovam o acesso público das informações, aumentando a participação cidadã, combatendo a corrupção e utilizando novas tecnologias para tornar a gestão pública mais aberta, eficaz e responsável, além de contribuir para a reforma e desburocratização do setor público, que passa a operar como uma agência prestadora de serviços com foco na transparência, na responsabilidade e no cliente, em busca de um resultado perceptível para a tarefa de inserção dos cidadãos no processo, democratizando e inovando a forma de governar (FREITAS e DACORSO, 2014).

A primeira fase do processo de transparência e abertura de dados dos governos é caracterizada pelo surgimento dos portais de transparência, nos quais vários tipos de informação, especialmente financeiras, começaram a ser publicadas *online*, disponibilizando acesso a um grande banco de dados atualizados em tempo real. A segunda fase é caracterizada pela possibilidade de realizar consultas personalizadas para bancos de dados, de acordo com a demanda de informação de cada cidadão interessado – fornecedores, empresários, funcionários públicos. Nessa fase começa a surgir a possibilidade de interação, permitindo que bases de dados de filtragem, não só financeiros, forneçam informações detalhadas (MATHEUS; MAIA; VAZ, 2012).

Com esse propósito, o conceito de transparência, sua finalidade e implicações, vêm sendo cada vez mais debatidos por meio de movimentos, como *Open Government Partnership* (OGP), que permitem uma abertura cada vez maior dos níveis de informações, e

realçada por uma parceria feita desde 2011, inicialmente por oito países – África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido –, que assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus Planos de Ação (OGP, 2014).

De acordo com a cartilha disponível para esclarecer as medidas de OGP, atualmente mais de 60 países integram essa parceria, motivados pelo incentivo global de difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social, reconhecendo a exigência dos cidadãos por uma maior divulgação dos dados governamentais, maior participação nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes.

Incluído na iniciativa de OGP, o Brasil lançou o programa Dados Abertos Governamentais, que compreende uma metodologia para a publicação de dados do governo em formatos reutilizáveis, visando o aumento da transparência e maior participação política por parte do cidadão, além de gerar diversas aplicações desenvolvidas colaborativamente pela sociedade, aumentando a interatividade dos canais de governo eletrônico com os cidadãos (DADOS ABERTOS, 2014).

Hilgers e Piller (2011) realçam que a abertura das informações por parte de um governo pode ocorrer em várias fases. Em um primeiro momento, há o aumento da transparência a partir da inovação do setor público, em seguida, a demanda por eficiência e eficácia dos processos estimula a participação e interação dos clientes/cidadãos na administração pública.

Esse processo de estímulo assegura uma prestação de contas responsável (*accountability*) dos atos da gestão pública, por parte dos gestores, em todos os níveis governamentais, com a finalidade de reduzir a assimetria informacional e minimizar o distanciamento entre o Estado e a Sociedade por meio de mecanismos de transparência governamental (RIBEIRO E ZUCCOLOTTO, 2012).

A ideia de transparência das contas públicas começou a ser consolidada no Brasil como um dos princípios trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com um significado muito mais amplo do que o princípio da publicidade constitucional. A amplitude do significado de transparência vai além do simples fato de divulgar as ações, está em tornar a informação acessível e compreensível, para que o cidadão possa entender seu propósito e valorizar a política, pois a indiferença destes em relação àquela, envia o processo de *accountability* e faz as iniciativas de acesso à informação perderem seu significado (RAUSCH, SOARES, 2010).

Após a edição da LRF, a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regularizando e instituindo o conteúdo a ser disponibilizado nos portais eletrônicos de suas administrações diretas e indiretas (BRASIL, 2009).

Prosseguindo com o avanço Brasileiro em relação à abertura e à transparência dos dados governamentais, o direito ao acesso à informação passa a ser assegurado a qualquer cidadão que deseje receber informações públicas não classificadas como sigilosas, podendo obtê-las nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e entidades públicas, conforme determina a Lei Federal nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que consolida a participação democrática dos cidadãos na gestão pública, oferecendo mecanismos de combate à corrupção, exigência pela *accountability* governamental e incentivo à transparência pública (BRASIL, 2011).

Amparados pelas leis citadas anteriormente, os portais da transparência foram criados para dar continuidade às ações de governo voltadas para o incremento da transparência e do controle social, com objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens (BRASIL, 2011 portal CGU). Por ainda serem considerados um dos principais avanços institucionais nas políticas de governo eletrônico, os portais governamentais criados pela Lei da Transparência (LC 131/2009), também chamados de "Portais de Transparência", serão objeto de estudo desta pesquisa.

Estudar como as organizações vêm utilizando os meios eletrônicos para informar o público sobre seus atos e fatos possui grande importância para o exercício da democracia e da governança no setor público, ainda que haja uma necessidade de esclarecer as inúmeras limitações relacionadas às metodologias adequadas para medir esse incremento causado pelo advento das tecnologias de informação, nas diferentes localidades em que ela atua, considerando os esforços e os recursos destinados a uma presença de um governo virtual, disponível 24 horas por dia, diariamente.

2.5 EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A eficiência é um princípio constitucional abrangente a todo agente público, que deve realizar as suas atribuições com qualidade, dedicação, celeridade e eficácia no serviço prestado. Além da eficiência, a nova administração pública se preocupa com o resultado do desempenho dos gestores com as finanças e com aspectos institucionais, visto que são cada vez mais cobradas pela legislação medidas que permitam a fiscalização das ações governamentais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Transparência e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação.

O conceito de eficiência no setor público está atrelado à premissa de gerar o máximo potencial de benefícios para a população, comparando entradas e saídas ou custos e benefícios. Aplicando essa analogia às atividades de gastos dos governos, a receita pública é eficiente quando, dado o montante gasto, produz o maior benefício possível para a população dos municípios. Na maioria das vezes essa comparação é feita para um total de receitas públicas ou para receitas relacionadas com funções específicas, como saúde, educação, redução da pobreza, a construção de infraestruturas e assim por diante (AFONSO; SCCHUKNECHT; TANZI, 2006).

Eficiência Pública, para esta pesquisa, é considerada como relação ótima entre recursos aplicados e resultados alcançados, esses medidos não somente em termos financeiros, mas em função de indicadores sociais (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Sob essa perspectiva de observar os indicadores sociais como medida de eficiência para satisfação social, os gestores não devem se restringir em gastar com disciplina os escassos recursos públicos dentro dos limites orçados e estabelecidos pela LRF, há uma maior necessidade de otimizar a aplicação desses recursos para atender, de fato, às necessidades públicas (CATELLI; SANTOS, 2001).

O atendimento às necessidades públicas é considerado por Afonso, Scchuknecht e Tanzi (2006) como algo difícil de ser mensurado. Tais autores propõem uma distinção para facilitar o entendimento acerca do reconhecimento na análise da eficiência da alocação de recursos que pode ser eficiente no sentido técnico – quando um serviço é realizado por meio de baixos custos –, podendo, no entanto, ser ineficiente no sentido de não atingir o interesse público e do bem-estar social, produzindo de forma eficiente um serviço subestimado pelos cidadãos e levando a problemas políticos de gestão.

Além desses critérios, é preciso ainda avaliar o desempenho com base na mensuração dos objetivos, metas e resultados alcançados, verificando a eficiência e a eficácia da gestão, utilizando conceitos de custo de oportunidade e mensuração do valor criado pela gestão pública para a sociedade (SOUZA; BARROS, 2012).

No tocante à gestão social eficiente nos municípios, faz-se necessário realizar estudos sobre a efetiva aplicação e distribuição dos recursos públicos, bem como o impacto desses investimentos no desenvolvimento social desses entes, usando como medida, por exemplo, os indicadores socioeconômicos projetados pela Organização das Nações Unidas (ONU), que realçam a necessidade de novas metodologias capazes de medir o nível de desenvolvimento social e humano do Estado (REZENDE, SLOMSKI, CORRAR, 2005).

Um dos indicadores mais utilizados pelo setor público lançado pela ONU no início da década de 1990 foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem por objetivo assinalar o nível de desenvolvimento de um país redirecionando a medição de desenvolvimento não apenas sob aspectos econômicos e sociais, mas considerando, também, qualidade de vida e condições essenciais da sociedade, combinando três componentes básicos do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda (DALBERTO *et al*, 2013).

A metodologia de cálculo do IDH envolve a transformação dessas três dimensões em índices individuais de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), em que, quanto mais próximo de 1 o valor desse indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. No Brasil, o IDHM é um indicador que ajusta o IDH para a realidade dos municípios e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil, país que é um dos pioneiros na elaboração do IDHM, desde 1998 (PNUD, 2014).

Em 2013, a elaboração do documento “Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro”, coordenada pela assessoria econômica do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, reuniu uma série de medidas para sintetizar a situação do desenvolvimento econômico e social brasileiro, apontando, dentre elas, o Índice de Gini, que indica o padrão de distribuição de renda, caracterização socioeconômica de determinada sociedade calculado a partir dos dados brutos ou agregados de faixas de renda – renda familiar, renda familiar *per capita*, renda de trabalho dos ocupados, renda individual –, com base nesse índice, quanto mais próximo de 1, mais há concentração de renda em uma localidade.

Com o propósito de reunir os principais indicadores sociais no Brasil, o Atlas do Desenvolvimento Humano é uma plataforma de consulta ao IDHM de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação, 20 Regiões Metropolitanas e suas respectivas

Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). O Atlas traz mais de 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, além do PNUD. Participam da criação do Atlas do Desenvolvimento o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP) (PNUD, 2014).

Sobre a importância da divulgação de indicadores sociais que possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais, Januzzi afirma que:

Sem dúvida, conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do Orçamento Público. Se bem empregados, os Indicadores Sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção (JANUZZI, 2002).

Quanto à utilização desses indicadores para a medição de desempenho no setor público, Sano e Montenegro Filho (2013) realçam a necessidade de mais eficiência, eficácia e efetividade (3Es) nas ações governamentais e da mensuração de seus reflexos no desenvolvimento social. Para os autores, uma avaliação sistemática, contínua e eficaz é limitada pela falta de clareza quanto a indicadores de desempenho no setor público.

Existem ainda outros enfoques de eficiência vinculados ao aspecto quantitativo do processo. Nesse sentido, há meios que relacionam entradas, denominadas de *input*, com saídas, denominadas de *output*, para obtenção de uma medida de eficiência. Na análise da eficiência alocativa dos recursos públicos, a relação dos *inputs* (recursos) com os *outputs* (produtos/serviços) produzem uma medida de economicidade do processo produtivo que implanta na nova gestão pública o objetivo oriundo do setor privado de produzir mais com menos recursos (SOUZA; BARROS, 2012; RIBEIRO, 2006).

2.6 ESTUDOS ANTERIORES

Inseridos nos conceitos de eficiência acima expostos, surgem estudos que avaliam e quantificam a eficiência na distribuição dos recursos públicos por meio de diversos procedimentos metodológicos. Para atingir o objetivo geral desta pesquisa, recorreu-se à literatura específica, a fim de investigar o desenvolvimento das evidências empíricas sobre o assunto, que pudessem embasar a relação entre o aumento da governança nos municípios brasileiros e o incremento nos indicadores sociais que representam eficiência na distribuição dos recursos públicos entre os cidadãos.

Quanto à avaliação e identificação de práticas de governança eletrônica, o estudo feito por Mello (2009) propõe uma metodologia para identificar o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB), enumerando variáveis e estruturando-as em cinco subgrupos: conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança e usabilidade e acessibilidade. Ao criar o IGEB, o autor consegue identificar as melhores práticas propostas com base em estudos anteriores para avaliação, que serão utilizadas em conjunto com a legislação vigente nesta pesquisa.

Outros autores, como Cruz, Silva e Santos (2009), Keunecke, Teles e Flach (2011), Agostineto, Raupp (2010), Marengo, Diehl (2011), também contribuíram no sentido de enriquecer as investigações acerca das práticas de governança adotadas no Brasil, a fim de considerar o nível de evidenciação de informações de gestão fiscal de municípios, desenvolvendo metodologias para avaliar os níveis e índices de implantação de políticas de governo eletrônico, classificando práticas e mensurando impactos.

Outra abordagem comum nos estudos nacionais é a investigada nos estudos de Wright e Paulo (2014) e Sousa *et. al* (2013), em que se pesquisa a influência do incremento na transparência no setor público em fatores sociodemográficos, econômicos e políticos. Conforme os autores, existem mais de 150 variáveis relacionadas ao incentivo de divulgação no setor público e indicam a ocorrência de determinantes de evolução da transparência e do *e-gov* relacionados às seguintes dimensões: financeira, de governança, institucional, política e social.

A respeito da medição de desempenho e eficiência, existem poucas pesquisas empíricas relacionadas à eficiência na distribuição de recursos por parte da Administração Pública municipal no Brasil, o que se justifica, segundo Macedo e Corrar (2012), pelo fato da população brasileira, de uma forma geral, ainda não ter desenvolvido a cultura de buscar

informações sobre o desempenho administrativo dos seus gestores, estando essas, em sua maioria, ligadas às denúncias e à apuração de condutas relacionadas com a corrupção.

Macedo, Casa Nova e Almeida (2009) apontam como principal empecilho para as pesquisas que buscam encontrar a eficiência de um município a definição de um instrumento de medida capaz de assimilar os vários indicadores em um único índice para então mensurar a eficiência de um município.

A ideia de encontrar um instrumento e um conceito de referência para essa mensuração tem sido abordada por diversos estudos internacionais, como o de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005), sobre a eficiência geral do gasto nos países que fazem parte da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esses autores, questionando a eficiência do gasto dos governos locais da região de Lisboa, fizeram uso do método de “análise envoltória de dados” (DEA), que define, por meio de métodos não paramétricos, uma fronteira formada pela conexão das melhores práticas na utilização dos recursos públicos e na geração dos produtos e serviços (CORRAR; MACEDO; DINIZ, 2012).

Kaufmann (2002) também contribuiu com a construção de um índice de transparência para 194 países, baseados em fontes diversas, constatando que a transparência está associada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humano e, também, ao alto nível de competitividade e baixa corrupção, atuando na melhoria dos instrumentos de governança.

Buscando a possível causa para a divulgação transparente dos dados governamentais, sob entes que estão sujeitos a uma mesma legislação de divulgação e usando como base uma amostra de mais de 30 anos, Alt, Lassen e Rose (2006) constatam que a competição política concentrada em um determinado ente e a divisão de poderes estão associadas a um aumento na transparência fiscal.

No Brasil, uma pesquisa semelhante realizada por Beuren, Moura e Kloppel (2013), examinou a relação entre alocação eficiente de recursos e a adoção de práticas de governança eletrônica nos 26 estados brasileiros, utilizando a mesma métrica de Mello (2009) para mensurar um índice de governança e, para o cálculo da eficiência na utilização das receitas, foram usados como *outputs* os indicadores sociais PIB *per capita* e IDH dos estados, entendendo que esses refletiriam o melhor emprego de recursos por parte dos governos, utilizando-os como *proxy* de desenvolvimento para cada estado. Os autores constataram que os estados com melhores práticas de governança eletrônica são os que apresentaram maior eficiência na utilização das receitas, com correlação positiva para as variáveis.

A relação entre os índices criados a partir da ficha de verificação proposta nesta pesquisa, em conjunto com a eficiência na distribuição de recursos públicos por utilização dos

indicadores sociais, é importante no sentido de associar o envolvimento dos municípios analisados com o movimento descrito anteriormente como nova administração pública, que preconiza o gasto público com eficiência e a capacidade de produzir mais com menos recursos, acompanhando a tendência dos governos atuais.

O quadro 1 é uma síntese dos estudos nacionais que se propuseram a estudar a relação entre práticas de governança eletrônica e seus benefícios, como aumento da transparência e consequente aumento do controle social e *accountability*, com o aumento da eficiência na utilização dos recursos públicos, relação essa fundamentada na aplicação da Teoria da Agência no setor público, supondo que a quantidade, qualidade e o tipo de informação revelada pelo agente – gestor público –, favorecem a sua permanência como agente e asseguram a defesa dos interesses do principal – cidadão –, o que representa melhorias nas suas condições de vida no aspecto socioeconômico.

Esses estudos têm em comum a hipótese de que os governos com maiores investimentos em áreas de saúde e educação, e maior grau de desenvolvimento social e humano, seriam mais transparentes, divulgando uma maior quantidade de informações sobre a sua administração. Nesse sentido, este estudo acrescenta variáveis explicativas, que podem contribuir para estabelecer uma relação significativa entre o incremento na distribuição eficiente dos recursos em termos de indicadores socioeconômicos e o aumento da governança eletrônica por parte dos municípios.

Quadro 1: Estudos anteriores e correlação de variáveis.

Autores	Variáveis relacionadas	Contribuições
Souza <i>et al.</i> (2013)	Densidade Demográfica, Urbanização, Gastos sociais, Competição Política, Renda, Nível Educacional, População e idade.	Identificação dos fatores determinantes dos níveis de transparência ativa com a utilização de <i>e-gov</i> (TGA) nos estados brasileiros e sua variação para períodos posteriores. Constatou que as variáveis níveis de educação e renda foram as que mais influenciavam positivamente o aumento da TGA.
Ribeiro e Zuccoloto (2012)	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – nas categorias de educação, emprego e renda e saúde.	Criação do Índice de Transparência Fiscal dos Municípios (ITFM) e associação da transparência a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico.
Cruz <i>et al.</i> (2012)	PIB <i>per capita</i> , receita orçamentária, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo (IPC) e Dinamismo municipal.	Criação do índice de transparência (ITGP-M) e associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência, concluindo que melhores condições socioeconômicas tendem a implicar maior nível de transparência por parte dos municípios.
Mello (2009)	Desenvolvimento Econômico (Produto Interno Bruto) e Desenvolvimento Social (Índice de Gini e IDH).	Criação do IGEB (Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros) e evidenciação de correlação significativa entre governança eletrônica e variáveis de desenvolvimento econômico e social.

Fonte: Elaboração própria.

A relação desses indicadores com a governança eletrônica e a quantidade de informações, divulgadas compulsoriamente ou não, dos municípios se justifica por considerar que a boa governança pode atuar na redução da corrupção, na prestação de contas, descentralização governamental, melhorando a gestão dos recursos públicos e a igualdade perante a lei, sendo essencial na redução da pobreza e no aumento da qualidade de vida dos cidadãos, permitindo que estes influenciem as políticas que promovam o crescimento e incentivem a prestação de serviços públicos eficientes (MELLO, 2009).

3 METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A tipologia desta pesquisa, quanto aos seus objetivos, se classifica como explicativa; quanto aos procedimentos, utilizará a pesquisa bibliográfica para fazer um levantamento baseado em outros trabalhos anteriormente desenvolvidos no Brasil (CRUZ; SILVA; SANTOS; 2009; MELLO, 2009; AGOSTINETO; RAUPP, 2010; KEUNECKE; TELES; FLACH, 2011; MARENGO; DIEHL, 2011) para criar um quadro de avaliação elaborado com base em estudos anteriores, mesclando práticas de boa governança e a legislação brasileira aplicável, inserindo atributos desde a LRF à LAI.

Este estudo analisa os portais de transparência dos municípios brasileiros, sítios eletrônicos de acesso público e de caráter obrigatório por força legal, sob os aspectos de governança e a legislação vigente, o que caracteriza a pesquisa como bibliográfica e documental, no que diz respeito à elaboração de um índice de Governança dos Municípios, utilizando uma métrica previamente estabelecida em estudos anteriores.

Quanto à abordagem do problema, este estudo segue a tipologia de pesquisa quantitativa. Caracteriza-se pelo emprego de instrumentos quantitativos no tratamento dos dados, se preocupando com o comportamento de uma população. No caso deste estudo, será usado um modelo de regressão *tobit* para quantificar a relação entre o índice de governança criado e os indicadores sociais dos municípios. Essa regressão truncada determina quais variáveis influenciam a governança eletrônica em um município.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), existem 5.570 municípios. Esta pesquisa visa contemplar um universo contendo todos os municípios brasileiros obrigados pela legislação a prestarem contas de suas ações via portal eletrônico, na rede mundial de computadores, numa amostragem não-probabilística e por conveniência, cujo critério de seleção engloba todos os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, de acordo com o censo do IBGE de 2010.

O censo brasileiro de 2010 revela 283 municípios com mais de 100 mil habitantes distribuídos por todo território, todos eles obrigados pela Lei Complementar nº 131/2009 a manter um portal de transparência atualizado e com um mínimo de informações exigidas.

A escolha da amostra se deu com base no estudo realizado por Cruz et al. (2010), que identificou que o tamanho da população era uma variável estatisticamente significativa para explicar os fatores que contribuíam para as variações na transparência fiscal dos municípios que, embora sujeitos a uma mesma legislação sobre a divulgação dos dados, possuíam níveis diferentes de transparência.

Considerando isso, o Quadro 2 sintetiza a distribuição dos municípios da amostra, de acordo como os estados da Federação e sua região geográfica, inferindo que a amostra representa um percentual significativo (54,75%) da população brasileira.

Quadro 2: Relação dos municípios distribuídos por região.

Estado	Região	Nº de Municípios	Municípios Selecionados	% de Municípios Selecionados
AC	Norte	22	1	4,55%
AL	Nordeste	102	2	1,96%
AM	Norte	62	2	3,23%
AP	Norte	16	2	12,50%
BA	Nordeste	417	16	3,84%
CE	Nordeste	184	8	4,35%
ES	Sudeste	78	9	11,54%
GO	Centro-Oeste	246	9	3,66%
MA	Nordeste	216	9	4,17%
MG	Sudeste	853	29	3,40%
MS	Centro-Oeste	79	4	5,06%
MT	Centro-Oeste	141	4	2,84%
PA	Norte	144	10	6,94%
PB	Nordeste	223	4	1,79%
PE	Nordeste	185	10	5,41%
PI	Nordeste	224	2	0,89%
PR	Sul	399	18	4,51%
RJ	Sudeste	92	26	28,26%
RN	Nordeste	162	3	1,85%
RO	Norte	52	2	3,85%
RR	Norte	15	1	6,67%
RS	Sul	497	20	4,02%
SC	Sul	295	12	4,07%
SE	Nordeste	75	2	2,67%
SP	Sudeste	645	76	11,78%
TO	Norte	139	2	1,44%

Fonte: IBGE (2010).

O Distrito Federal foi excluído da amostra devido à falta de dados disponíveis para realização da pesquisa e pelas suas características constitucionais peculiares, que o definem como um território autônomo composto por regiões administrativas.

3.3 INSTRUMENTO E PROCESSO DE COLETA DE DADOS

As informações sobre os referidos municípios serão coletadas no sítio eletrônico do IBGE, para identificar os municípios mais populosos Brasil, e nos sítios oficiais desses, para aplicar a planilha de avaliação. A definição das variáveis de análise será realizada em cumprimento com a legislação brasileira vigente, que estabelece transparência e *accountability* na gestão pública nacional como aspectos fundamentais para o exercício da cidadania e democracia para o povo brasileiro.

A ficha de avaliação disposta no Quadro 3 desta pesquisa é composta pelas principais práticas elencadas e validadas por meio de equações estruturais no constructo de Mello (2009), adequadas aos municípios brasileiros de acordo com as atualizações legislativas sobre a matéria em questão. Os principais aspectos abordados sobre a quantidade e qualidade da informação dividem-se em quatro subgrupos, que avaliam o conteúdo apresentado nos portais, os serviços disponibilizados *online*, a possibilidade e oportunidade de participação cidadã na gestão municipal e, por último, as características de usabilidade e acessibilidade, para medir a facilidade e navegabilidade dos portais.

A listagem de verificação do Quadro 3, contendo variáveis de pesos iguais, por acreditar-se que nenhuma prática é mais importante que outra, tem por objetivo estabelecer um índice de governança para os municípios em que o atendimento das 36 práticas corresponde a 100% de governança eletrônica. O período de coleta de dados para avaliação dos portais de transparência ocorreu entre 15 de julho a 20 de novembro de 2014. Os sites foram encontrados e visitados por meio de uma pesquisa em um site de busca, o *Google*, no endereço *www.google.com.br*, sendo a busca realizada por palavras chaves, com o nome do município seguido da palavra "portal da transparência" ou "prefeitura municipal de".

Para analisar os portais por meio da observação direta, a partir da listagem proposta, os procedimentos iniciais seguiram a sequência de Cruz *et al.* (2012), com os seguintes passos: ao acessar a página inicial, o conteúdo era acessado a partir do mapa do *site*; quando a página inicial não continha mapa do *site*, a busca era feita a partir dos *links* existentes na

página principal; as informações não localizadas eram buscadas por meio do serviço de busca, caso fosse disponibilizado no *site*.

Na atribuição dos quesitos de governança em cada *site* municipal visitado, foram distribuídas notas entre zero e dois para cada prática observada, em que 0 (zero) significa que a prática não foi encontrada, um (1) quando identificado o cumprimento parcial da prática e dois (2) quando observado o cumprimento integral.

Os resultados das análises dos quesitos de avaliação dos portais serão correlacionados com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em suas três dimensões: educação, renda e longevidade, divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no *site* Atlas do Desenvolvimento Humano, criado em 2013, com mais de 200 indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros. O *site* funciona como base de dados útil para pesquisadores, utilizando dados do Censo 2010, produzindo e divulgando indicadores sociais frequentemente usados em pesquisas similares para medir a eficiência.

As variáveis relacionadas com o índice de governança descritas na próxima seção envolvem medidas que expressam a eficiência de distribuição de recursos públicos em saúde, educação e distribuição de renda, que serão consideradas como variáveis independentes do modelo de regressão censurada escolhido, considerando que o modelo dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) não é adequado para variáveis dependentes, que não são livremente distribuídas. Nesse caso, o modelo *Tobit* é uma alternativa ao MQO, quando a variável dependente – índice de transparência – for limitada, variando entre 0 e 1.

O modelo *Tobit*, também conhecido como modelo de regressão censurada, originalmente formulado por James Tobin (1958), é uma extensão do modelo econométrico Probit, e é conhecido por estimar, através do Método da Máxima Verossimilhança (MV), que estima as observações conhecidas e desconhecidas de uma amostra censurada (GUJARATI, 2006; WOOLDRIDGE, 2002).

Essa relação já foi considerada em outros estudos, como os citados no Quadro 1, que investigam o nível da transparência na divulgação dos atos públicos, e por meio dela, relacionaram se uma melhoria nas condições socioeconômicas de um município proporcionaria aumento na utilização das práticas de governança eletrônica, mas, para isso, é necessário que o governo utilize seus recursos de maneira eficiente e transparente.

Sabendo que, conforme Basu (2004) e Prado (2009), o uso de tecnologia por parte dos governos os transforma, tornando-os mais transparentes e responsáveis, além de serem capazes de aumentar a eficiência e a utilização ótima dos recursos públicos, e que municípios

com melhores condições socioeconômicas mostraram-se mais aderentes às práticas de governança eletrônica (BEUREN; MOURA; KLOEPEL, 2013), o pressuposto a ser testado neste estudo é que existe uma relação positiva entre o aumento na utilização das práticas de governança eletrônica, às melhorias nas condições socioeconômicas dos municípios, e à utilização de recursos públicos de maneira eficiente, em função dos indicadores sociais.

3.4 VARIÁVEIS E ANÁLISES DE DADOS

Além das metodologias utilizadas nos estudos listados no Quadro 1, a definição das práticas de governança elencadas para analisar os portais de transparência se baseia na legislação brasileira atual, que estabelece transparência e *accountability* na gestão pública nacional como prerrogativas fundamentais para o exercício da cidadania e democracia para o povo brasileiro. As fontes legais utilizadas são a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000), a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar nº 131/2009 e Lei de Acesso à Informação.

Quadro 3: Ficha de avaliação de práticas de boa governança eletrônica.

Práticas de Conteúdo (12)	Disponibilizar uma lista de <i>links</i> de órgãos internos com a localização das secretarias, departamentos, centros, contendo o contato de cada um com horário de funcionamento, endereço, nomes etc.;
	Disponibilizar as informações do orçamento e relatórios contábeis do município (RREO, RGF);
	Disponibilizar elementos do planejamento municipal como PPA, LDO, LOA;
	Disponibilizar informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais, bem como os contratos celebrados;
	Disponibilizar as informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores;
	Disponibilizar informações para o acompanhamento, em tempo real, da execução da despesa pública;
	Divulgar o parecer do tribunal de contas estadual contendo a prestação de contas dos anos anteriores;
	Disponibilizar os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras ligados ao município;
	Publicar as ofertas de empregos, de treinamento e recursos de encaminhamento de currículo pelo interessado;
	Disponibilizar <i>e-mails</i> , telefones e endereços para solicitar informações;
	Identificar o beneficiário dos pagamentos e repasses efetuados pelo município;
	Disponibilizar a estrutura administrativa e as funções, bem como os contatos dos responsáveis;
Práticas de Serviços (6)	Permitir o acesso a informações relacionadas à educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, transporte;
	Disponibilizar um mecanismo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas/denúncias públicas;
	Conceder licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/registro de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissões para construção;
	Permitir o pagamento de taxas, contribuições, multas etc. Essa prática deve permitir o acesso a informações, preenchimento de guias, cálculo do tributo e possível multa e juros, inclusive, o pagamento <i>online</i> ;
	Publicar os editais de abertura de licitações e seus respectivos resultados;
	Permitir a obtenção eletrônica de documentos tributários, como: consultas e certidões tributárias, nota fiscal eletrônica etc.;

Práticas de Participação Cidadã (5)	Disponibilizar a agenda de reuniões ou calendário das audiências públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções;
	Fazer pesquisas de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e à própria estrutura do <i>site</i> ;
	Disponibilizar um <i>link</i> específico para um boletim <i>online</i> onde o usuário possa se informar sobre as principais notícias e fatos ocorridos no município;
	Permitir o acesso a informações públicas por meio de uma área restrita que exija senha e/ou registro, como o uso de assinatura digital para identificar os usuários;
	Disponibilizar um <i>link</i> específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu <i>site</i> , que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas, os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informações de <i>accountability</i> ;
Práticas de usabilidade e acessibilidade (13)	Permitir o acesso a informações não públicas para os servidores, mediante uma área restrita que exija senha e/ou registro;
	Disponibilizar na página principal um mapa do <i>site</i> ou esboço de todos os <i>sites</i> ;
	Possuir páginas constituídas com cores padrão e consistentes, com a adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos etc.;
	Disponibilizar um mecanismo de acesso aos portadores de necessidades especiais;
	Disponibilizar os conteúdos do <i>site</i> em mais de um idioma;
	Disponibilizar <i>download</i> das informações e de documentos longos completos em versão pdf;
	Dispor de uma ferramenta de busca que facilite a navegação por palavras-chaves;
	Disponibilizar informação relativa a respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
	Apresentar o ícone de acesso à informação em fácil visualização;
	Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos estruturados e legíveis por máquina;
	Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
	Disponibilizar o endereço e telefone do local de atendimento ao público;
	Viabilizar a alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na <i>internet</i> .

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Mello (2009).

Os resultados das análises dos quesitos de avaliação dos portais foram comparados com as variáveis relacionadas no Quadro 4, abaixo, coletadas do *site* “Atlas de Desenvolvimento PNUD”, referentes aos censos brasileiros dos anos de 2000 a 2010, a fim de captar a variação dos indicadores nesse período e, então, associar o incremento das práticas de governança eletrônica que têm como marco no Brasil a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e correlacioná-las com a variável resultante da avaliação dos portais de transparência, chamada de Índice de Governança Eletrônica Municipal (IGEM).

Quadro 4: Resumo das variáveis utilizadas.

Variável	Indicador	Definição	Relação esperada na regressão
Dependente	IGEM (Índice de Governança Eletrônica Municipal)	Indicador resultante da avaliação das práticas elencadas no Quadro 3, variando de 0 a 1, representando o nível de governança municipal	
Independente	IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Índice composto que agrega três das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda.	Positiva
Independente	IDHM - Longevidade	Indicador responsável por medir a expectativa de vida ao nascer, mostrando o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.	Positiva
Independente	IDHM - Educação	Indicador do Acesso ao conhecimento, medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem.	Positiva
Independente	IDHM - Renda	Indicador do Padrão de vida, medido pela renda municipal <i>per capita</i> , ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda.	Positiva
Independente	Taxa de Analfabetismo	Porcentagem das pessoas analfabetas de um grupo etário, em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário no município.	Negativa
Independente	Percentual de mais pobres	Percentual de pessoas consideradas pobres – com rendimento domiciliar inferior a R\$ 70 <i>per capita</i>).	Negativa
Independente	Índice de Gini	É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, quando uma só pessoa detém toda a renda do lugar.	Negativa

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Atlas de Desenvolvimento Humano (2014).

A escolha das variáveis para estabelecer a relação proposta neste estudo teve como base aquelas utilizadas pelos estudos dispostos no Quadro 1, em que autores dissertam que alguns indicadores sociais poderiam ser influenciados pela transparência e iniciativas de governança eletrônica. Para testar esta relação com outros indicadores sociais, sobre uma

nova proxy de eficiência, a variável dependente (IGEM) e as variáveis independentes – indicadores sociais de eficiência – foram correlacionadas e estimadas por meio de um modelo de regressão *tobit*, considerando a variação dos indicadores entre os anos de 2000 e 2010, descrita na seguinte equação:

$$IGEM = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \varepsilon \quad (1)$$

Onde:

- IGEM é a variável dependente – resultante das práticas de governança elencadas pela ficha de avaliação descrita no quadro 2;
- β_0 , β_1 , β_2 , β_3 , β_4 , β_5 e β_6 são os coeficientes estimados da regressão;
- X1 – Variação do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal);
- X2 – Variação IDHM – Longevidade;
- X3 – Variação IDHM – Educação;
- X4 – Variação IDHM – Renda;
- X5 – Variação Taxa de Analfabetismo;
- X6 – Variação Percentual de mais pobres;
- X7 – Variação Índice de Gini;
- ε é o fator de erro da regressão.

A influência de cada variável explicativa incluída no modelo *tobit* acima não pode ser conhecida pela interpretação direta dos coeficientes do modelo, mas, através dos efeitos marginais das variáveis explicativas no valor esperado da variável dependente (GUJARATI, 2006). Por meio dos efeitos marginais das variáveis incluídas no modelo, é possível determinar o impacto de cada uma delas sobre o IGEM, indicando, assim, se existe relação desse índice sobre as demais variáveis.

A escolha do modelo *Tobit*, em detrimento do modelo clássico de regressão linear, considerou que o *tobit* usa toda a informação, incluindo a relacionada à censura, e fornece estimativa consistente dos parâmetros, combinando um modelo *Probit* com o de um modelo clássico de regressão linear (WOOLDRIGE, 2002).

Outra justificativa para a escolha desse modelo de regressão censurada se dá pelo fato de que, em termos da análise da regressão, essa amostra pode ser considerada como censurada, uma vez que a observação das variáveis independentes está presente em todos os elementos da amostra, porém, a observação da variável dependente está apenas numa fração deles.

Nesses casos de amostra truncada, as observações são completas, mas a amostra diz respeito somente a um segmento do universo de interesse, podendo resultar em supressão ou omissão de valores inferiores a certa quantidade, chamada de truncamento à esquerda, ou dos valores superiores, caso que corresponde ao truncamento à direita (OLIVEIRA, 2004). Para fins deste estudo, o truncamento à direita foi estabelecido pelo limite superior do nível de governança, com o resultado obtido pelo município de maior pontuação.

Os autores citados escolheram variáveis semelhantes para explicar os fatores determinantes da transparência ou, ainda, para evidenciar os benefícios da governança eletrônica e seus reflexos na sociedade com *proxy* de desenvolvimento num órgão governamental.

No caso deste estudo, optou-se por utilizar os indicadores citados, como uma melhor forma de evidenciar a eficiência na distribuição dos recursos públicos, considerando a literatura sobre governo e governança eletrônica, que afirma que esses são capazes de transformar os governos e a prestação de serviços públicos, sendo assim, a variação desses indicadores ao longo do período indicado pode ser relacionada com o nível de governança de um município.

Uma vez estabelecidos os regressores, serão discutidos os sinais esperados dos coeficientes da regressão, com base na literatura. Espera-se que, assim, como nos estudos relacionados no Quadro 1, tanto o indicador de desenvolvimento composto (IDHM), como em suas três perspectivas separadas – Renda, Longevidade e Educação – variem positivamente na medida em que se aumenta o nível de governança, com coeficientes significantes e positivos.

Em relação às demais variáveis – Taxa de Analfabetismo, Percentual de mais pobres e Índice de Gini –, espera-se que a variável dependente tenha relação negativa, ou seja, que quanto menores forem o analfabetismo, pobreza e desigualdade num município, maior será o IGEM. Esses indicadores sociais e suas variações são apontados por Januzzi (2002) como de grande utilidade para ajudar os gestores a definir prioridades sociais e alocar recursos do orçamento público de acordo com as necessidades encontradas. A análise de sua variação entre períodos pode enriquecer e orientar a formulação e implementação de políticas sociais adequadas.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Após descrever os procedimentos metodológicos, processaram-se os dados levantados pelos métodos estatísticos descritos anteriormente. A primeira análise concentrou-se no perfil qualitativo dos portais de transparência dos municípios selecionados. A segunda análise consiste na expressão quantitativa da relação suposta no problema de pesquisa, entre governança eletrônica municipal e eficiência na distribuição de recursos públicos por meio de indicadores sociais, fundamentada na literatura explanada.

4.1 GOVERNANÇA ELETRÔNICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A primeira etapa desta análise consiste em visitar os portais de transparência dos municípios e aplicar a listagem de verificação de acordo com os itens propostos no Quadro 3, e, a partir da pontuação final, atribuir o Índice de Governança Eletrônica Municipal (IGEM) aos municípios selecionados na amostra, considerando que todos os municípios com mais de 100 mil habitantes estão obrigados, legalmente, junto com a União, os Estados e o Distrito Federal, desde maio de 2010, pela Lei nº 131/2009, a disponibilizarem ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Em face à obrigatoriedade dos municípios de disponibilizarem tais informações, como meio de prestação de contas e consolidação da *accountability*, esperava-se que toda a amostra cumprisse a legislação, entretanto, verificou-se que, dos 283 municípios da amostra pesquisada, sete municípios ainda não apresentaram portal de transparência ou sítio eletrônico em que se possa encontrar as informações pesquisadas. Esse resultado corresponde a menos de 3% da amostra e é considerado baixo, quando comparado a estudos como o de Cruz *et al.* (2010), Ribeiro e Zuccolotto (2012), e Wright (2013), em que quase metade da amostra não disponibilizava *site* oficial ou portal da transparência.

Um apanhado geral sobre a situação dos portais pesquisados pode ser inferido por meio da Tabela 1, que traz a estatística descritiva da amostra, com os valores obtidos a partir da análise dos portais, resultando da soma das quatro categorias de governança eletrônica, de acordo com suas características – práticas de conteúdo, serviços, participação cidadã e usabilidade e acessibilidade.

Tabela 1 - Estatística descritiva IGEM.
Índice de Governança Eletrônica

Média	0.4492
Erro padrão	0.0075
Mediana	0.4861
Modo	0.5278
Desvio padrão	0.1264
Variância da amostra	0.0160
Mínimo	0.1389
Máximo	0.6667

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

A média da pontuação obtida pelos municípios da amostra foi de 44,92% do atendimento às práticas elencadas, com máxima de 66,67% para os municípios de Fortaleza (CE) e São José dos Campos (SP), e mínima de 13,87% para os município de Marituba (PA) e Codó (MA). Utilizando uma amostra semelhante composta pelos 100 municípios mais populosos do país, Claudia *et al.* pontuam que é um nível de divulgação de informações insatisfatório, considerando a concentração do desenvolvimento socioeconômico e a participação no PIB brasileiro nos maiores municípios, que nesse caso, possuem média de governança eletrônica inferior a 50% das práticas verificadas.

Considerando a obrigatoriedade legal cobrada desde 2010, esperava-se que a amostra obtivesse pontuações máximas, porém, nenhum município foi capaz de atingi-la, de acordo com a Tabela 2, abaixo, observam-se os municípios com maior índice de governança.

Tabela 2- Municípios com maior IGEM.

	Município	UF	IGEM
1	Fortaleza	CE	0,6667
2	São José dos Campos	SP	0,6667
3	São Paulo	SP	0,6389
4	Macaé	RJ	0,6389
5	Ribeirão Preto	SP	0,6250
6	Curitiba	PR	0,6250
7	Itabuna	BA	0,6111
8	Recife	PE	0,6111
9	Araçatuba	SP	0,6111
10	São Leopoldo	RS	0,6111
11	Natal	RN	0,5972
12	Campo Grande	MS	0,5972
13	Sorocaba	SP	0,5972
14	Hortolândia	SP	0,5860
15	Ilhéus	BA	0,5860

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Dentre os municípios citados acima, observa-se que cinco deles pertencem ao estado de São Paulo e dois ao estado da Bahia, os demais estão distribuídos entre apenas sete unidades federativas, nenhuma delas da Região Norte. Os dois municípios com maior pontuação cumpriram integralmente 11 das 12 práticas de conteúdo propostas pela listagem de verificação, divulgando os relatórios contábeis atualizados dos municípios, os instrumentos de planejamento municipal e disponibilizando dados para acompanhamento das obras e ações do governo.

Na Tabela 2, nota-se que no *ranking* dos municípios com maior IGEM, apenas três fazem parte das dez maiores cidades, em termos de participação no PIB nacional: São Paulo, Fortaleza, Recife e Curitiba. É possível notar, também, pela análise da Tabela 2, que municípios de menor porte, com menos de 1 milhão de habitantes, como Ilhéus (BA), Araçatuba (SP), Hortolândia (SP) e São Leopoldo (RS), têm um nível de divulgação maior do que as capitais que não foram mencionadas no *ranking*.

Dos municípios ordenados na Tabela 2, apenas cinco deles figuram entre a divisão feita pelo PNUD com IDHM muito alto e alto (entre 0,7 e 1), são eles: Curitiba, São Paulo, São José dos Campos, Sorocaba e Ribeirão Preto; os demais sequer constam no *ranking* dos 100 melhores IDHM do Brasil, o que não corrobora a hipótese de associação positiva entre melhores índices de governança e melhores índices de desenvolvimento humano.

Os 15 municípios com maior índice de governança eletrônica atendem entre 58,60% e 66,67% das práticas elencadas e apresentam os portais mais interativos, possibilitando que o cidadão navegue e busque as informações que desejar, de maneira clara e de fácil acesso. Alguns deles disponibilizam a informação de acordo com a legislação à qual está vinculada, por exemplo, o portal de Fortaleza (CE) possui *link* específico para instruir ao Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão, que contém um manual e cartilhas interativas, orientados pela Lei de Acesso à Informação, que direcionam os interessados para o tipo de informação desejada, facilitando o acesso.

Uma iniciativa observada como boa prática de governança é a do portal "Governo Aberto", criado pelo Governo do Estado de São Paulo, e aplicado a seus municípios, que disponibilizam, através da *Internet*, documentos, informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade, além de acesso aos dados primários, de forma que possam ser reutilizados, produzindo novas informações e aplicações digitais para a sociedade.

Outra prática que facilita a busca por informações e aumenta a transparência com que os dados são divulgados é a possibilidade de busca por execução orçamentária, para

acompanhamento da despesa pública. Na maioria dos *sites* visitados, observa-se que há uma preocupação em divulgar os gastos por função, por credor, por unidade gestora e pelo Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas das empresas credoras. A ferramenta de busca ou o *link* "mapa do site" também foi encontrado na maioria dos portais, como uma das práticas de usabilidade e acessibilidade mais cumpridas.

No que tange ao acompanhamento da execução orçamentária das receitas e despesas públicas, regulamentado pela Lei Complementar 131/2009, observa-se que o detalhamento em tempo real e pormenorizado ainda não vem sendo cumprido pela grande maioria dos municípios da amostra, considerando que apenas 85 municípios apresentavam atualizações diárias informadas.

Para discutir melhor quais as práticas mais observadas e quais as falhas mais recorrentes encontradas na amostra em questão, a Tabela 3 resume o percentual máximo de cumprimento de cada uma das quatro categorias abordadas na listagem de verificação.

Tabela 3- Adesão às práticas por categoria.

Práticas por categoria	Média	Mínimo	Máximo
Conteúdo	70,60%	52,47%	92,40%
Serviços	36,40%	0,71%	93,99%
Participação Cidadã	24,93%	0,35%	86,57%
Usabilidade e Acessibilidade	33,98%	0,35%	96,11%

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Considerando que, legalmente, os municípios são obrigados a divulgarem suas informações contábeis desde a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), incluindo Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e os instrumentos básicos de planejamento municipal – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual –, as práticas de conteúdo investigadas nos municípios foram as que apresentaram um percentual mais alto, atingindo média de 70,06% do cumprimento das 12 práticas estabelecidas na listagem.

A prática de conteúdo mais divulgada pelos municípios da amostra, observada em quase todos os municípios (92,40%) foi "Identificar o beneficiário dos pagamentos e repasses efetuados pelo município", uma observância à lei 131/2009, que preceitua: a divulgação da despesa pública inclui todos os atos praticados pelas Unidades Gestoras – UG no decorrer de sua execução, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. Na maioria dos portais, a execução da despesa pode ser acompanhada

detalhadamente, com os dados do processo e número de documentos das fases de execução, procedimentos licitatórios, com os contratos celebrados e notas de empenho emitidas, porém, não no momento da sua realização.

O conteúdo menos divulgado nos portais corresponde a uma prática simples, prevista pela Lei de Acesso à Informação, sobre "Disponibilizar uma lista de *links* de órgãos internos, com a localização das secretarias, departamentos, centros, contendo o contato de cada um com horário de funcionamento, endereço e nomes dos responsáveis". Segundo a referida lei, é um dever dos órgãos e entidades públicas publicar na *Internet* informações públicas de interesse coletivo ou geral, seguindo um mínimo de informações nos seus sítios eletrônicos. A importância do cumprimento integral dessa prática consiste em uma forma de incentivar o cidadão na busca de informações, ajudando a conhecer a estrutura organizacional e competências dos órgãos municipais, com seus devidos endereços, telefones e horários de atendimento ao público.

Quanto à disponibilidade de serviços ofertados, foram elencadas práticas identificadas no constructo de Mello (2009), como os principais serviços que o município pode disponibilizar eletronicamente, utilizando o governo eletrônico como intermediador de serviços públicos mais rápidos, e com menor burocracia, como, por exemplo, a emissão de documentos, notas fiscais, licenças sanitárias, certidões tributárias e inscrições em editais de licitações e concursos. Dentre essas práticas, o serviço mais encontrado nos portais foi o de divulgação para "permitir o acesso a informações relacionadas a instituições educacionais, meio ambiente, saúde e transporte", em que, 93,99% dos municípios dispunha de um quadro informativo com os horários, vagas e atendimento ao público realizado pela prefeitura nos hospitais, creches e transportes municipais.

As práticas de participação cidadã abrangem as principais formas que o município pode oferecer para fortalecer a chamada democracia eletrônica, aproximando o cidadão do governo e fazendo com que se sinta parte dele, tentando captar a opinião dos interessados e incentivando a gestão participativa. Dentre essas práticas, a mais observada pelos municípios foi a de disponibilizar um *link* específico para um boletim *online* no qual o usuário possa se informar sobre as principais notícias e fatos ocorridos no município, com média de cumprimento de 86.57% da amostra, que disponibilizava, em sua maioria, um canal para que o cidadão realizasse um cadastro para receber por *e-mail* as principais notícias sobre a gestão.

Considerando sua importância para o fortalecimento da democracia e da governança no setor público, as práticas de participação cidadã foram as menos encontradas nos

municípios analisados, o que demonstra uma falta de preocupação com a opinião e interação com os cidadãos.

Das 13 práticas de usabilidade e acessibilidade elencadas, seis são exigidas pela LAI, como instruções para acessar e solicitar informações, como por exemplo, expor as respostas e perguntas mais frequentes da sociedade, o contato da autoridade de monitoramento da LAI na instituição e informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão. Essas práticas que regulamentam e instruem o direito de acesso a informações, incentivando a transparência e o controle social da administração pública, fazem com que as informações tornem-se acessíveis a qualquer interessado, com o objetivo de fazer com que a transparência se sobressaia à publicidade, com ampla divulgação das ações governamentais, fortalecendo a democracia e estimulando noções de cidadania e de controle por parte da sociedade.

Considerando a importância das práticas de usabilidade e acessibilidade, nota-se que, apesar do avanço das tecnologias de informação, os sítios eletrônicos não utilizam *layouts* que facilitem o acesso, nem garantam a integridade virtual dos interessados na informação. A prática mais observada consiste em disponibilizar na página principal um mapa do *site* ou esboço de todos os *sites*, cumprida por, em média, 96,11% da amostra. Por outro lado, observa-se que simples iniciativas, como disponibilizar um mecanismo de acesso aos portadores de necessidades especiais, tem cumprimento em menos de 5% dos municípios estudados.

Explanando o cumprimento das práticas de governança eletrônica elencadas por esta pesquisa, reuniu-se na Tabela 4 os municípios por unidade federativa, a fim de estabelecer uma visão geral do índice proposto, reunido por região, e propor uma comparação com o desenvolvimento humano regional feita em outros estudos.

As regiões Sul e Sudeste possuem maior IDHM e são, também, as que pontuaram maior índice de governança eletrônica municipal. Além disso, concentram maior percentual de participação no Produto Interno Bruto Nacional, somando 55,2% da riqueza produzida no país. Para essas duas regiões, corrobora-se o estudo de Mello (2009), em que ficou evidenciada essa mesma relação, que a governança eletrônica é compatível com o desenvolvimento socioeconômico. Quanto às demais regiões, a relação não fica evidente visualmente, pois a região com menor desenvolvimento humano não é a que apresenta menor média de governança eletrônica municipal.

Tabela 4 - Distribuição do IGEM por região.

Estado	Região	Média IGEM	Média IDHM
Rio Grande do Sul Paraná Santa Catarina	Sul	0,470	0,758
Espírito Santo São Paulo Minas Gerais Rio de Janeiro	Sudeste	0,458	0,753
Rio Grande do Norte Paraíba Alagoas Piauí Sergipe Bahia Ceará Pernambuco Maranhão	Nordeste	0,442	0,662
Mato Grosso Goiás Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	0,432	0,729
Rondônia Acre Roraima Amazonas Pará Tocantins Amapá	Norte	0,370	0,679

Fonte: Dados da Pesquisa (2014) e IBGE (2010).

A última etapa desta análise qualitativa das práticas de governança encontradas nos municípios da amostra consiste em estabelecer, com base na mediana dos índices de governança, três níveis: baixo, médio e alto nível de divulgação de informações. A análise da tabela 5 permite inferir uma situação geral dos *sites* dos municípios brasileiros.

Tabela 5- Níveis de governança encontrados.

Variáveis	Valores		Percentil		
	Máximo	Mínimo	0.25	0.5	0.75
Índice de Governança	0.67	0	0.39	0.49	0.54
Número de observações	1	283	77	154	75

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Assim como no estudo realizado por Cruz *et al.* (2012), a análise dos portais aponta para baixos níveis de transparência. Ribeiro e Zuccolotto (2012) também constatam que a maioria dos municípios brasileiros não apresentaram ações eficientes voltadas para a promoção da transparência de sua gestão fiscal, apesar da existência do arcabouço legal que viabiliza o acesso à informação e a prestação de contas, como direito do cidadão (RIBEIRO E ZUCCOLOTTO, 2012).

Os resultados aqui encontrados corroboram as análises realizadas anteriormente, com objetivo de mensurar a quantidade de informações divulgadas pelos entes públicos via *Internet*, constatando que apenas 19,8% dos municípios analisados apresentaram alto nível de governança eletrônica, evidenciando que a maioria dos municípios não foi efetivamente transparente para o seu contribuinte e cidadão e, conforme estabelecido no artigo 73-C da Lei Complementar 101/2000, o não atendimento das determinações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009 sujeita tais entes à sanção de suspensão das transferências voluntárias.

Comparando os resultados desta pesquisa com os de Cruz *et al.* (2012), que investigou a transparência nos 100 municípios mais populosos, durante 2012, e encontrou um índice médio no período de 66,10%, percebe-se que, apesar de utilizar uma amostra e metodologia diferentes das utilizadas neste estudo, não é possível evidenciar uma melhora nas práticas de governança eletrônica, nem que os cidadãos estão se tornando mais exigentes e interessados nos atos públicos, conforme descrevem Mello (2009) e Beuren, Moura e Kloeppe (2013), apesar dos avanços decorrentes da legislação advinda da Lei de Acesso à Informação.

Em relação à pesquisa de Souza (2014), que utilizou metodologia semelhante para avaliar a governança eletrônica nos 100 municípios mais populosos, verifica-se que a adesão às práticas, por categoria, possui configuração semelhante no comparativo, em relação à média geral (0,51), e por região, constatando que a maioria dos municípios não apresenta em seus sítios eletrônicos ferramentas suficientes para oferecer a boa governança e transparência suficiente para estimular o controle social e aproximar governos cidadãos, com frágil incentivo à participação popular.

Assim como Wright (2013), que utilizou uma amostra estratificada, que mesclava municípios de grande e pequeno porte, constatam-se baixas avaliações, que demonstram uma necessidade de melhorias na transparência, notando uma distribuição dispersa, com um desvio padrão considerável, demonstrando existir situações de municípios maiores, que já tendiam a apresentar uma transparência ativa fiscal relativamente evoluída, enquanto os menores apresentavam dificuldade em implantação de práticas de governo eletrônico.

4.2 RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA ELETRÔNICA E EFICIÊNCIA NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Buscando estabelecer relação entre a governança eletrônica dos municípios mais populosos do Brasil e a distribuição eficiente dos recursos públicos, usando como *proxy* os indicadores econômicos, foram levantados na literatura, aqueles que mais representavam e refletiam as melhorias nas condições socioeconômicas nas localidades estudadas.

Dessa forma, foram coletados, no *site* Atlas Brasil, os dados referentes ao IDHM geral e, em suas dimensões, Renda, Longevidade e Educação, Taxa de Analfabetismo, Percentual de mais Pobres e Índice de Gini, referentes aos anos de 2000 e 2010, para obter sua variação. Essas variáveis quantitativas apresentaram a sua distribuição e estatística descritiva conforme a Tabela 5.

Tabela 6 - Estatística Descritiva das variáveis independentes.

Variável	Obs	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
IDHM Renda	283	0.17117	0.06946	0.05	0.49
IDHM	283	0.07417	0.03336	0.01	0.2
IDHM Longevidade	283	0.09092	0.04087	0.01	0.22
IDHM Educação	283	0.37763	0.1887	0.1	1.25
Taxa de Analfabetismo	283	-0.559	0.08142	-0.8	-0.32
Percentual de mais Pobres	283	-0.5607	0.10639	-0.86	-0.29
Índice de Gini	283	-0.0685	0.04833	-0.22	0.08
Governança	283	0.44951	0.12659	0	0.67

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Por meio da Tabela 5, é possível observar que todos os indicadores selecionados como variáveis independentes apresentaram melhorias capazes de refletir nas condições de vida da população brasileira e na distribuição dos recursos públicos de forma eficiente, ainda que haja uma disparidade em relação ao desvio padrão, revelando a heterogeneidade de crescimento das variáveis da amostra, quanto à melhoria de seus indicadores sociais, que acompanham e refletem, em diferentes ritmos do crescimento social do país, que em 2010 apresentou média de IDH de 0,699, superando a média mundial e avançando quatro posições em relação à média anterior.

De acordo com o PNUD (2014), o IDHM do Brasil saltou de 0,493 em 1990 (muito baixo desenvolvimento humano) para 0,727, em 2010 (alto desenvolvimento humano). Na composição deste índice, o IDHM Longevidade (0,816) é o que mais contribui em termos absolutos para o nível atual do Brasil, sendo também o índice de menor hiato (a distância até

1) em 2010. O IDHM Educação (0,637) é o que tem a menor contribuição em termos absolutos para o valor atual do IDHM do Brasil possuindo o maior hiato (0,363), a variação destes índices é considerada como melhoria na distribuição dos recursos públicos, calculando o incremento na qualidade de vida dos cidadãos.

Para responder o problema de pesquisa proposto e verificar se os municípios mais populosos do Brasil estão cumprindo com as práticas de governança eletrônica em consonância com a legislação vigente e sendo eficientes na distribuição dos recursos públicos, foram selecionados os municípios com IGEM superior à mediana, com resultado referente ao último percentil estabelecido na tabela 5 (entre 0,54 e 1).

O ranking com os 54 melhores municípios com as melhores práticas de governança encontrados na amostra selecionada foi elaborado para verificar a correlação destes com os respectivos indicadores sociais e então associar a relação entre o aumento da governança eletrônica e da transparência das informações públicas ao incremento dos indicadores que sinalizam qualidade de vida e de bem estar, utilizados como proxy da eficiência na distribuição de recursos.

Tabela 7 – Municípios com maiores IGEM e seus indicadores sociais.

Município	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação	Índice de Gini	IGEM
Fortaleza (CE)	0.754	0.749	0.824	0.695	0.61	66,67
São José dos Campos (SP)	0.807	0.804	0.855	0.764	0.55	66,67
São Paulo (SP)	0.805	0.843	0.855	0.725	0.62	63,89
Macaé (RJ)	0.764	0.792	0.828	0.681	0.56	63,89
Curitiba (PR)	0.823	0.850	0.855	0.768	0.55	62,50
Ribeirão Preto (SP)	0.800	0.820	0.844	0.739	0.54	62,50
Recife (PE)	0.772	0.798	0.825	0.698	0.68	61,11
São Leopoldo (RS)	0.739	0.766	0.861	0.612	0.53	61,11
Itabuna (BA)	0.712	0.695	0.807	0.643	0.56	61,11
Araçatuba (SP)	0.788	0.782	0.841	0.744	0.52	61,11
Natal (RN)	0.763	0.768	0.835	0.694	0.61	59,72
Campo Grande (MS)	0.784	0.790	0.844	0.724	0.56	59,72
Sorocaba (SP)	0.798	0.792	0.843	0.762	0.52	59,72
Hortolândia (SP)	0.756	0.716	0.859	0.703	0.41	59,72
Ilhéus (BA)	0.690	0.688	0.808	0.590	0.58	59,72
Garanhuns (PE)	0.664	0.662	0.795	0.556	0.59	59,72
Brasília (DF)	0.824	0.863	0.873	0.742	0.63	58,33
Goiânia (GO)	0.799	0.824	0.838	0.739	0.58	58,33
Aracaju (SE)	0.770	0.784	0.823	0.708	0.62	58,33
Jundiá (SP)	0.822	0.834	0.866	0.768	0.53	58,33
Franca (SP)	0.780	0.749	0.842	0.753	0.46	58,33
Petrópolis (RJ)	0.745	0.763	0.847	0.639	0.55	58,33

São José dos Pinhais (PR)	0.758	0.749	0.859	0.678	0.45	58,33
Chapecó (SC)	0.790	0.779	0.871	0.727	0.48	58,33
Teresina (PI)	0.751	0.731	0.820	0.707	0.61	56,94
João Pessoa (PB)	0.763	0.770	0.832	0.693	0.62	56,94
Londrina (PR)	0.778	0.789	0.837	0.712	0.51	56,94
Santos (SP)	0.840	0.861	0.852	0.807	0.55	56,94
São José do Rio Preto (SP)	0.797	0.801	0.846	0.748	0.50	56,94
Novo Hamburgo (RS)	0.747	0.778	0.852	0.629	0.53	56,94
Itajaí (SC)	0.795	0.778	0.884	0.730	0.45	56,94
Varginha (MG)	0.778	0.760	0.875	0.707	0.51	56,94
Araras (SP)	0.781	0.763	0.859	0.728	0.47	56,94
Ji-Paraná (RO)	0.714	0.728	0.810	0.617	0.53	56,94
Bento Gonçalves (RS)	0.778	0.805	0.842	0.695	0.44	56,94
Várzea Paulista (SP)	0.759	0.720	0.863	0.705	0.39	56,94
São Bernardo do Campo (SP)	0.805	0.807	0.861	0.752	0.54	55,56
Santo André (SP)	0.815	0.819	0.861	0.769	0.53	55,56
Jaboatão dos Guararapes (PE)	0.717	0.692	0.830	0.642	0.58	55,56
Uberlândia (MG)	0.789	0.776	0.885	0.716	0.50	55,56
Diadema (SP)	0.757	0.717	0.844	0.716	0.43	55,56
Betim (MG)	0.749	0.709	0.864	0.687	0.47	55,56
Piracicaba (SP)	0.785	0.797	0.848	0.717	0.52	55,56
Pelotas (RS)	0.739	0.758	0.844	0.632	0.54	55,56
Uberaba (MG)	0.772	0.772	0.845	0.705	0.50	55,56
Governador Valadares (MG)	0.727	0.714	0.834	0.644	0.52	55,56
Gravatá (RS)	0.736	0.727	0.862	0.636	0.44	55,56
Embu (SP)	0.735	0.700	0.839	0.676	0.45	55,56
Americana (SP)	0.811	0.800	0.876	0.760	0.47	55,56
Cabo de Santo Agostinho (PE)	0.686	0.654	0.812	0.609	0.53	55,56
Sapucaia do Sul (RS)	0.726	0.726	0.844	0.624	0.44	55,56
Catanduva (SP)	0.785	0.767	0.853	0.740	0.46	55,56
Colatina (ES)	0.746	0.738	0.841	0.668	0.51	55,56
Média primeiro quartil	0,7673	0,7663	0,8455	0,6985	0,525	58,17
Média Brasileira	0,7271	0,7433	0,8166	0,6376	0,498	44,92

Fonte: Dados da Pesquisa e IBGE (2010).

A análise da tabela 7 revela que os municípios com maiores médias de governança eletrônica possuem superioridade em todos os indicadores sociais relacionados nessa pesquisa, estando acima da média nacional e indicando que dentre os municípios mais populosos do Brasil, quanto maior a transparência na divulgação das informações públicas e as práticas de governança apresentadas, maior o desenvolvimento humano na localidade.

Esta relação já foi evidenciada por meio de outras metodologias que buscam comprovar a interferência positiva de fatores como educação, renda e desigualdade sobre o aumento da divulgação por parte dos entes públicos, o que pode estar ligado ao preceito da governança no setor público, que prega o aumento do controle social e de *accountability* na medida em que os cidadãos se conscientizam que as ações governamentais tem reflexo direto sobre suas condições de vida, e precisam ser fiscalizadas.

Os debates sobre os demais fatores que sofrem influência com o aumento da transparência utilizam métodos quantitativos para expressar seus determinantes e são relevantes para suscitar qual o resultado dos investimentos e esforços dos governos em todo mundo para interferir na melhoria da eficiência na distribuição dos recursos.

Nesta pesquisa, foram selecionados os municípios mais populosos, posteriormente, calculada a eficiência na distribuição de recursos e depois comparada à relação daqueles que possuíram maiores médias de governança eletrônica em conjunto com os que possuem melhores indicadores sociais, evidenciando a relação proposta pelo problema de pesquisa. Para elucidar ainda mais a relação, foram reunidos os municípios com piores índices de governança, e então feita a mesma comparação, conforme resultados da tabela 8.

Tabela 8 – Municípios com menores IGEM e seus indicadores sociais.

Município	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação	Índice de Gini	IGEM
Carapicuíba (SP)	0.749	0.721	0.842	0.693	0.46	37.50
Divinópolis (MG)	0.764	0.753	0.844	0.702	0.47	37.50
Angra dos Reis (RJ)	0.724	0.74	0.846	0.605	0.5	37.50
Mesquita (RJ)	0.737	0.704	0.839	0.678	0.47	37.50
Guarapuava (PR)	0.731	0.73	0.853	0.628	0.55	37.50
Nossa Senhora do Socorro (SE)	0.664	0.62	0.811	0.581	0.47	37.50
Itu (SP)	0.773	0.782	0.854	0.692	0.52	37.50
Itaguaí (RJ)	0.715	0.703	0.814	0.638	0.47	37.50
Tatuí (SP)	0.752	0.734	0.842	0.688	0.47	37.50
Poá (SP)	0.771	0.71	0.856	0.754	0.43	37.50
Salto (SP)	0.78	0.755	0.837	0.751	0.45	37.50
Guarulhos (SP)	0.763	0.746	0.831	0.717	0.51	36.11
Nova Iguaçu (RJ)	0.713	0.691	0.818	0.641	0.48	36.11
Feira de Santana (BA)	0.712	0.71	0.82	0.619	0.6	36.11
Palmas (TO)	0.788	0.789	0.827	0.749	0.58	36.11
Santa Luzia (MG)	0.715	0.682	0.859	0.625	0.43	36.11
Arapongas (PR)	0.748	0.751	0.834	0.669	0.46	36.11
Nilópolis (RJ)	0.753	0.731	0.817	0.716	0.45	34.72
Coronel Fabriciano (MG)	0.755	0.715	0.865	0.696	0.48	34.72
Caxias do Sul (RS)	0.782	0.812	0.86	0.686	0.48	33.33
Cascavel (PR)	0.782	0.776	0.846	0.728	0.51	33.33
Imperatriz (MA)	0.731	0.697	0.803	0.698	0.56	33.33

Ibirité (MG)	0.704	0.673	0.84	0.616	0.42	33.33
Patos de Minas (MG)	0.765	0.749	0.855	0.698	0.5	33.33
Vitória de Santo Antão (PE)	0.64	0.629	0.768	0.543	0.54	33.33
Apucarana (PR)	0.748	0.741	0.845	0.668	0.45	33.33
Guarapari (ES)	0.731	0.746	0.837	0.626	0.58	33.33
Trindade (GO)	0.699	0.682	0.822	0.608	0.42	33.33
Almirante Tamandaré (PR)	0.699	0.706	0.84	0.575	0.43	33.33
Santarém (PA)	0.691	0.632	0.807	0.648	0.58	31.94
Petrolina (PE)	0.697	0.695	0.799	0.611	0.62	31.94
Viamão (RS)	0.717	0.72	0.866	0.591	0.47	31.94
Araguaína (TO)	0.752	0.727	0.821	0.712	0.56	31.94
Santana de Parnaíba (SP)	0.814	0.876	0.849	0.725	0.67	31.94
Igarassu (PE)	0.665	0.622	0.781	0.606	0.48	31.94
Presidente Prudente (SP)	0.806	0.788	0.858	0.774	0.54	30.56
Formosa (GO)	0.744	0.726	0.852	0.666	0.56	30.56
Teresópolis (RJ)	0.73	0.752	0.855	0.605	0.56	29.17
Corumbá (MS)	0.7	0.701	0.834	0.586	0.55	29.17
Cabo Frio (RJ)	0.735	0.743	0.836	0.64	0.54	27.78
Jequié (BA)	0.665	0.656	0.79	0.568	0.55	27.78
Araruama (RJ)	0.718	0.714	0.839	0.617	0.54	27.78
Parintins (AM)	0.658	0.589	0.8	0.605	0.59	27.78
Santana (AP)	0.692	0.654	0.794	0.638	0.55	27.78
Macapá (AP)	0.733	0.723	0.82	0.663	0.59	26.39
Timon (MA)	0.649	0.614	0.768	0.579	0.5	26.39
São Lourenço da Mata (PE)	0.653	0.614	0.793	0.571	0.5	26.39
Muriae (MG)	0.734	0.731	0.853	0.634	0.52	26.39
Paço do Lumiar (MA)	0.724	0.646	0.796	0.739	0.49	25.00
Eunápolis (BA)	0.677	0.687	0.791	0.572	0.57	25.00
Bacabal (MA)	0.651	0.619	0.753	0.591	0.55	22.22
Maricá (RJ)	0.765	0.761	0.85	0.692	0.49	20.83
Três Lagoas (MS)	0.744	0.752	0.849	0.645	0.51	20.83
Bragança (PA)	0.6	0.589	0.755	0.486	0.58	19.44
Codó (MA)	0.595	0.568	0.754	0.492	0.57	13.89
Marituba (PA)	0.676	0.621	0.793	0.628	0.42	13.89
Média último quartil	0,7203	0,7028	0,8249	0,6463	0,507	30,53
Média Brasileira	0,7271	0,7433	0,8166	0,6376	0,498	44,92

Fonte: Dados da Pesquisa e IBGE (2010).

A relação dos benefícios da governança eletrônica sobre o desenvolvimento local fica evidente quando na tabela 8, os municípios que se encontram abaixo da mediana, no último nível de governança encontrado com as piores médias obtidas, possuem alguns indicadores sociais abaixo da média nacional, o que permite inferir também que quanto menos transparente, menor eficiência na distribuição dos recursos.

A tabelas 7 e 8 mostram o resultado da relação estabelecida entre as práticas de governança e melhor distribuição de recursos públicos, revelando que na amostra, a transparência e divulgação das informações governamentais está positivamente associada a maior desenvolvimento, apesar de não ser possível mensurar a relação de causa e efeito na associação qualitativa, nos municípios em que foi encontrado um nível de transparência alto, melhores resultados nos indicadores sociais foram atingidos.

A abordagem quantitativa do problema para esclarecer a relação proposta, estabelece que a variável dependente deste estudo representada pelo índice de Governança eletrônica Municipal, apresenta como característica a censura, pelo fato de não ser livremente distribuída entre $-\infty$ e $+\infty$, variando de 0 a 1, sendo assim, a escolha do modelo Tobit de regressão é uma alternativa adequada para o caso (GUJARATI, 2011).

Em relação aos pressupostos da regressão, foram utilizados os seguintes procedimentos: teste de Shapiro-Wilk – normalidade dos resíduos –, em relação à heterocedasticidade do modelo, utilizou-se a opção do erro padrão robusto, e, para verificação da multicolinearidade das variáveis, foi usado o Fator de Inflacionamento da Variância (FIV), para indicar o efeito que as outras variáveis dependentes têm sobre o erro padrão de um coeficiente de regressão, sendo a regressão considerada adequada quando este é menor que 5,00 (GUJARATI, 2011). A tabela 6 expressa o valor do FIV para cada variável, todas apresentando um valor inferior a cinco, sem apresentar problemas de multicolinearidade.

Tabela 8 - Fator Inflacionamento da Variância (FIV) das Variáveis independentes.

IDHM - Renda	3.034
IDHM - Renda	1.430
IDHM - Renda	3.558
Taxa de Analfabetismo	1.074
Percentual dos mais Pobres	1.864
Índice de Gini	1.485

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Quanto à normalidade dos resíduos, verificada por meio do teste Shapiro-Wilk, apenas as variáveis Taxa de Analfabetismo, Índice de Gini e Percentual dos mais Pobres foram consideradas, por não apresentarem problema de normalidade, entretanto, alguns autores, como Brooks (2002) e Corrar, Paulo e Dias Filho (2007), afirmam que, de acordo com o teorema do limite central, quando são utilizadas como amostras mais de 100 observações no total, relaxa-se o pressuposto de normalidade dos resíduos. Quanto ao pressuposto da normalidade, Wright (2013) afirma que em casos como esse, em que a relação proposta não

tem a finalidade preditiva de explicar a governança eletrônica, mas apenas de elencar indicadores sociais que possam determinar sua variabilidade, a normalidade se torna menos preocupante.

A variável representada pelo índice composto do IDHM e a Taxa de Analfabetismo foram eliminadas da análise de regressão por apresentarem forte correlação com as demais, considerando que o IDHM engloba uma somatória de seus subíndices de educação, renda e longevidade, a matriz de correlação simples evidenciou problemas de autocorrelação com as demais.

Para apresentar os resultados do modelo *Tobit*, considerando que este não permite uma interpretação direta dos coeficientes obtidos na regressão, foram calculados o efeito marginal de cada regressor, condicional a valores estritamente positivos da variável dependente.

Os resultados de cada regressão para os quatro modelos, divididos de acordo com a mediana, e os quartis apresentados na Tabela 5, para cada nível de governança encontrado na amostra, buscam verificar se a utilização e aderência a práticas de governança eletrônica nos municípios aumenta a eficiência na distribuição de recursos públicos em função dos indicadores sociais analisados. A Tabela 8 apresenta os efeitos marginais de cada variável sobre a variação no índice de governança proposto.

Tabela 10 - Resultado dos efeitos marginais Tobit.

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)
IDHM - Renda	-1.094*	-3.314***	-1.946***	-3.124***
	(0.586)	(1.068)	(0.649)	(0.949)
IDHM - Longevidade	0.541**	1.381**	0.848***	1.276***
	(0.263)	(0.552)	(0.308)	(0.489)
IDHM - Educação	0.214	0.788**	0.470**	0.763**
	(0.197)	(0.346)	(0.210)	(0.311)
Percentual de mais Pobres	-0.0803	-0.150	-0.100	-0.165
	(0.0564)	(0.126)	(0.0666)	(0.110)
Índice de Gini	0.201*	0.312	0.256**	0.387**
	(0.108)	(0.229)	(0.123)	(0.192)
Constant	0.510***	0.563***	0.501***	0.531***
	(0.0334)	(0.0788)	(0.0412)	(0.0685)
Pseudo R2	-0.2919	0.5339	-0.1514	-0.5901

(erro padrão robusto em parêntese)
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Modelo 1 Abaixo da mediana
 Modelo 2 Acima da mediana
 Modelo 3 Abaixo do primeiro quartil
 Modelo 4 Acima do terceiro quartil

Fonte: Dados da Pesquisa (2014).

Como mostra a Tabela 8, acima, muitas das variáveis independentes têm efeito significativo sobre o índice de governança eletrônica municipal, em seus diferentes níveis, e, dentre os sinais esperados para os indicadores, apenas dois coeficientes (IDHM- Renda e Índice de Gini) não condizem com o esperado. A variável mais significativa em termos absolutos é o IDHM Longevidade, que se mostra estatisticamente significante em todos os níveis de governança apresentados. Esse indicador sintetiza as condições sociais, de saúde e de salubridade de uma população, ao considerar as taxas de mortalidade em suas diferentes faixas etárias, englobando todas as causas de morte, tanto por doenças quanto por causas externas, tais como violência e acidentes (ATLAS BRASIL, 2014).

Ressalta-se que o coeficiente de determinação (Pseudo R-quadrado), responsável por medir o grau de ajustamento da regressão às observações e indicar a proporção da variabilidade da variável dependente explicada pelas variáveis independentes, só se mantém positivo, e capaz de explicar o percentual da variação do índice de governança ocorrida nos indicadores sociais, em um modelo: no nível de governança situado acima da mediana, em que o modelo as variações na governança são 53,39%, explicadas pelas variáveis independentes.

Analisando estimativas dos modelos de regressão, o coeficiente positivo e significativo da variável IDHM – Educação, em todos os níveis de governança, indica que a relação entre a divulgação de informações dos governantes à sociedade, por meio de dispositivos de governo eletrônico, e o nível de escolaridade da população residente, é positiva, conforme encontrado por Wright (2013).

O mesmo não aconteceu com a variável IDHM – Renda, correspondente à razão entre o somatório de todos os rendimentos de todos os indivíduos residentes no município e o número total desses indivíduos (ATLAS BRASIL, 2014). Esse indicador apresentou coeficiente negativo para todos os níveis de governança encontrados, o que vai de encontro à teoria preceituada pelo Banco Mundial (2000) e a OCDE (2003), que a renda *per capita* estaria positivamente associada à boa governança, assim como nos estudos de Kaufmann e Kraay (2002), que encontraram, em uma análise de âmbito nacional, uma alta correlação entre governança e renda *per capita*. Considerando esse mesmo pressuposto, o percentual de mais pobres em um município deveria influenciar significativamente o comportamento do índice de governança, porém, o indicador não apresentou significância em nenhum quartil.

Outro resultado que não condiz com a teoria aplicada sobre governança eletrônica no setor público e com os achados de estudos anteriores é a relação entre o Índice de Gini, que

mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. A relação esperada era que, quanto menor o índice, maior fosse a governança em um município, o que não ocorreu em nenhum nível de governança estabelecido.

Os coeficientes e os sinais das variáveis e seus efeitos marginais, indicam que há uma maior preocupação dos municípios com a transparência e com as informações disponibilizadas em seus portais, na medida em que os governos aplicam recursos e investem de forma eficiente, principalmente, em saúde e educação, o que demonstra uma preocupação com os gastos nessas áreas, e com medidas tomadas para melhorar a qualidade da gestão e a relação com a comunidade na qual está inserida.

Os resultados encontrados, analisando o efeito marginal das variáveis independentes para cada nível de governança, permitem deduzir que, para cada estágio que um município atinge, no que diz respeito à divulgação de boas práticas de governança eletrônica, diferentes variáveis podem ser utilizadas para intermediar essa relação.

Ademais, as variáveis mais significativas encontradas nesta pesquisa corroboram os achados de Mello (2009), que, ao analisar os estados brasileiros, verificou que aqueles mais desenvolvidos e com maior IDH eram também os mais bem classificados com maior número de práticas de governança eletrônica implantadas.

Assim como na pesquisa de Beuren, Moura e Kloeppel, (2013), que revelou que a combinação entre os recursos públicos utilizados e o produto dos indicadores socioeconômicos, em decorrência da distribuição desses recursos, são variáveis que contribuem significativamente para explicar a utilização de práticas de governança eletrônica nos estados brasileiros, os resultados sinalizam que, no conjunto, e de formas diferentes para influenciar cada nível de governança eletrônica, uma melhoria nas condições socioeconômicas em decorrência da melhor utilização dos recursos pode proporcionar um aumento na adoção das práticas de governança eletrônica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo se propôs a compreender a relação entre as práticas de governança adotadas nos portais eletrônicos dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes e eficiência na distribuição de recursos públicos, usando como *proxy* indicadores sociais, disponibilizados pelo PNUD. Para isso, procedeu-se em duas etapas, no primeiro momento, foi verificada a conformidade dos sítios eletrônicos dos municípios com as práticas de governança eletrônica mais lembradas pela literatura e com a legislação vigente, com destaque para as Lei de Transparência e de Acesso à Informação. Essa etapa foi cumprida por meio de uma Listagem de Verificação composta por 36 questionamentos, baseados, principalmente, no constructo de Mello (2009), metodologia que já foi implantada e validada por outros estudos e vem sendo aprimorada desde então.

A segunda etapa da pesquisa consiste em uma vez analisada a governança eletrônica e suas principais práticas observadas nos municípios, estabelecer uma correlação destas com a eficiência na distribuição dos recursos públicos, representada por meio de indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice de Gini, percentual de mais pobres e taxa de analfabetismo.

Para a realização da análise descritiva dos *sites* municipais, no que diz respeito à observância da adoção de práticas de boa governança proposta, dividiu-se em quatro categorias, que englobam: Práticas de Conteúdo, de Serviços, de Participação Cidadã, de Usabilidade e acessibilidade. Considerando a observação direta dos portais durante o período de análise de dados, a pesquisa revela que nenhuma prática foi cumprida integralmente, e que nenhum dos municípios estudados atingiu 100% do índice proposto. Apesar da exigência imposta desde 2010, nota-se que alguns municípios não estão seguindo a tendência que o setor público, em âmbito mundial, vem seguindo, no que diz respeito à *accountability* e à transparência dos dados públicos.

Os resultados encontrados demonstraram que a maior pontuação obtida pela amostra foi de 66,67%, referente aos municípios de Fortaleza (CE) e São José dos Campos (SP), e mínima de 13,87%, para os municípios de Marituba (PA) e Codó (MA). A pontuação média dos municípios da amostra foi de 44,92% do atendimento às práticas elencadas, não chegando nem a 50% do esperado para divulgar informações para a sociedade de forma transparente. Dessa forma, acredita-se que ainda há muito a se melhorar na gestão municipal, no que diz respeito ao investimento de esforços condizentes com as diversas tecnologias de informação

colocadas à disposição para atingir o patamar esperado de prestação de contas e para que a população possa, enfim, exercer um controle social mais eficaz e dinâmico perante as ações dos atos da gestão pública, atendendo os pressupostos da teoria da agência aplicada ao setor público.

A associação de melhores práticas de governança eletrônica à melhores indicadores sociais fica esclarecida quando feita uma comparação para mostrar que entre os municípios que apresentam maiores índices de governança apresentam também mais qualidade de vida e de desenvolvimento humano, analogamente àqueles que possuem nível de governança abaixo da mediana, que possuem alguns indicadores inferiores, quando comparados à media nacional e àqueles que possuem menor governança.

A análise da regressão pelo modelo *Tobit* e seus efeitos marginais demonstrou um poder explicativo aceitável apenas quando se escolhem níveis de governança acima da mediana encontrada, servindo para explicar 53,39%, das variações sofridas pelo índice adotado como variável dependente, o que revela que podem ainda existir melhores variáveis e fatores que contribuam para melhor corroborar os pressupostos dados pela relação entre a adoção de práticas de governança e a eficiente distribuição dos recursos. Para o caso dos municípios analisados, pode ocorrer de a noção de eficiência ser mais bem observada na incorporação de outras variáveis que possam refletir melhor a distribuição dos recursos públicos, com o aumento da qualidade de vida.

De acordo com o modelo utilizado, a variável mais representativa é o IDHM em sua categoria longevidade, responsável na pesquisa por mensurar a eficiência de distribuição dos recursos em saúde pública, melhorando as expectativas de vida e as taxas de mortalidade. Essa variável possui coeficiente significativo para explicar a governança em todos os níveis de governança desejados, com coeficiente máximo de 84,8%, indicando estar sob uma maior influência da adoção das práticas de governança propostas.

Outra variável significativa encontrada foi a variação da categoria IDHM – Educação, comum a todos os estudos nacionais que relacionam práticas de governança eletrônica e transparência a fatores socioeconômicos, em que foram levantadas hipóteses de relacionamento positivo entre o grau de instrução dos indivíduos de uma localidade e a quantidade e qualidade das informações divulgadas, o que pode ocorrer por considerar que pessoas mais informadas e com mais alto nível de estudo provocam os governantes a divulgarem mais informações sobre a gestão pública.

De forma geral, os resultados do modelo utilizado sinalizam que, no conjunto, e de formas e intensidades diferentes para influenciar cada nível de governança eletrônica, uma melhoria nas condições socioeconômicas em decorrência da melhor utilização e distribuição dos recursos pode proporcionar um aumento na adoção das práticas de governança eletrônica.

Dessa forma, o problema de pesquisa proposto é respondido quando se estabelece uma relação positiva entre o aumento na utilização das práticas de governança eletrônica e à melhoria na distribuição de recursos públicos de maneira eficiente, sob os dois aspectos abordados nesta pesquisa, qualitativo e quantitativo, pode-se afirmar que aqueles municípios que apresentam maiores índices de governança eletrônica distribuem seus recursos com maior responsabilidade e transparência, o que pode ser resultado de investimentos em políticas de governo eletrônico.

Cabe ressaltar que esta pesquisa tem como limitação a análise dos portais eletrônicos dos municípios, tendo com base apenas quesitos propostos em relação ao cumprimento ou não da legislação e as práticas de boa governança elencadas, não cabendo a análise se estender a questões adjacentes ao foco da pesquisa, tais como: prestação de contas, processos nos Tribunais de Contas, corrupção etc.

Considerando que esta investigação analisou apenas os portais eletrônicos dos 283 municípios mais populosos, recomenda-se para pesquisas futuras, o estudo de outras instituições, utilizando os quesitos de avaliação aqui propostos ou incluindo mais dados a serem observados e outras variáveis a serem relacionadas com esse índice, ou ainda uma quantitativa dessa relação, utilizando a relação de eficiência considerando os *inputs* – recursos – e *outputs* – indicadores sociais – como nova *proxy* da eficiência.

Os resultados da pesquisa são relevantes para que cidadãos e funcionários ligados a esses municípios possam verificar o estágio e a evolução das práticas de governança e da transparência na divulgação de informações, as quais devem ser claras e acessíveis a todos os interessados, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a *Internet*.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Antonio; FERNANDES, S. *Measuring Local Government Spending Efficiency: Evidence for the Lisbon Region*. **Regional Studies**, v. 40(1), p. 39-53, 2006.
- AFONSO, Antonio; SCHUKNECHT, Lidger; TANZI, Vito. *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. **Public Choice**, v. 123, p. 321-347, 2005.
- _____. *Public Sector Efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets*. **Europe Central Bank, WorkPaper Series**, n. 581, janeiro 2006.
- AGOSTINETO, Raquel Crestani; RAUPP, Fabiano Maury. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos: um estudo em câmaras municipais da Grande Florianópolis. **Revista Universo Contábil**, FURB, Blumenau, v. 6, n. 3, jul./set., 2010, p. 64-79.
- ALANEZI, Mohammed Ateeq; KAMIL, Ahmed; BASRI, Shuib. **International Journal of and e-Service, Science and Technology**. v. 3, n. 4, dezembro, 2010.
- ALMQUIST, Roland; GROSSI, Giuseppe; HELDEN, Jan Van; REICHARD, Christoph. *Public sector governance and accountability*. **Critical Perspectives on Accounting**. n. 24, 2013, p. 479-487.
- BASU, Subhajit. E-Government and Developing Countries: An Overview. **International Review of Law Computers & Technology**, v. 18, n. 1, março 2004, p. 109-132.
- BEUREN, Ilse Maria; MOURA, Geovane Dias; KLOEPPEL, Nilton Roberto. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47 n. 2, mar/abril 2013, p. 421-441.
- BEZES, P. *et al.* *New public management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition?* In **Sociologie du travail**. 54 e1-e52, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BOGONI, N. M.; ZONATTO, V. C. D. S.; ISHIKURA, E. R.; FERNANDES, F. C. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no parecer de orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 1, 2010, p. 119-142.
- BROOKS, C. *Introductory econometrics for finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. In: Asian Pacific Conference On International Accounting, n.13, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2001.

CHOUDRIE, Jyoti; GHINEA, G.; SONGONUGA, Vivian. *Silver Surfers. E-government and the Digital Divide: An Exploratory Study of UK Local Authority Websites and Older Citizens*. In: **Interacting with Computers**, Vol. 25, n. 6, nov. 2013, p. 417-442.

CIBORRA, Cláudio. *Interpreting e-government and development Efficiency, transparency or governance at a distance?* **Information Technology & People**. v. 18 n. 3, p. 260-279, 2005.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação e controle social das políticas pública**. Brasília: ANDI, Artigo 19, 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/Acesso-a-informacao-econtrole-social-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 9 jan 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Cartilha**. Brasília: CGU, 2011.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. (Coords.). **Análise multivariada para cursos de administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Atlas, 2007.

CRUZ, C. F.; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, 2013, p. 1375-1400.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência na gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, gestão e governança**. Brasília, v. 12, n. 3, 2009, p.102.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da Gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 46, n. 153 jan./fev. 2012.

CURRISTINE, Teresa; LONTI, Zsuzsanna; JOURMARD, Isabelle. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. **OECD Journal on Budgeting**. v. 7, n. 1, 2007.

DALBERTO, Cassiano Ricardo; ERVILHA, Gabriel Teixeira; BOHN, Liana; GOMES Adriano Provezano. Índice de desenvolvimento humano eficiente: uma mensuração alternativa do bem estar das nações. In: **XVI Encontro de Economia da Região Sul ANPEC SUL 2013**.

DAMIAN, I. P. M; MERLO, E. M. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, nº 4, jul./ago. 2013, p. 877-99.

DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: uma perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, nº 1, jan/fev. 2009, p. 23-48.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Dados — **Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, 1995, p. 385-415.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, n. 1, v. 42, 2008, p. 155- 177.

FREITAS, Rony Klay Viana; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a *Open Government Partnership*. **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro 48(4):869-888, jul./ago. 2014.

GONZALEZ, Reyes; GASCO, Jose; LLOPIS Juan. *Relationships with Citizens in Public Management: A Study at the Largest Spanish Town Halls*. **Public Organization Review**, vol. 14, issue 2, 2014, pages 173-186.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cad. EBAPE. BR**, vol. 3, n. 4, Rio de Janeiro, dec. 2005.

GUJARATI, D. **Econometria Básica**. São Paulo: Makron Books. Quarta Edição, 2006.

HILGERS, Dennis; PILLER F. T. *A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation*. **Innovation Management**, v. 1, n. 2, 2011, p. 1-8.

HIPÓLITO, João Carlos *et al.* New Public Management e Functional Illiteracy: Uma Análise na Perspectiva dos Utilizadores da Informação. **CONTECSI - International Conference on Information Systems and Technology Management**. São Paulo, 2012.

HOOD, C. The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, 1995, vol. 20, issue 2-3, 1995, pages 93-109.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2002, p. 51-72.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Growth without Governance. **Economia**, v. 3, n. 1, 169-229, 2002.

KAUFMANN, Daniel; LEAUTIER, Frannie; MASTRUZZI, Massimo. Governance and the city: an empirical exploration into global determinants of urban performance. **World Bank Policy Research Working Paper** 3712. Setembro de 2005.

KEUNECKE, Lucas Peter; TELES, João; FLACH, Leonardo. Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. Florianópolis, v. 8, n. 16, 2011, p. 153.

KISSLER, L. R.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: um modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, mai./jun. 2006.

KOLTHOFF, E., HUBERTS, L., VAN DEN HEUVEL, H., 2007. *The ethics of new public management: is integrity at stake?* **Public Administration Quarterly**, 30 (4), 399e 439.

MACEDO, Marcelo Álvaro da S.; CASA NOVA, Silvia Pereira de C. & ALMEIDA, Katia de. Mapeamento e análise bibliométrica da utilização da análise envoltória de dados (DEA) em estudos em Contabilidade e Administração. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, Brasília, 2009, p. 87- 101.

MANDL, Ulrike; DIERX, Adriann; ILZKOVITZ, Fabienne. The effectiveness and efficiency of public spending. *Economic and Financial Affairs*. **Economic Papers** 301, 2008.

MARENGO, Sabrina Trejes; DIEHL, Carlos Alberto. A possibilidade do controle social mediante o acesso a informação em sites dos municípios gaúchos. **Contabilidade, gestão e governança**. Brasília, v. 14, n. 3, 2011, p.120.

MATHEUS, Ricardo; RIBEIRO, Manuella Maia; VAZ, José Carlos. *New Perspectives for Electronic Government in Brazil: The Adoption of Open Government Data in National and Subnational Governments of Brazil*. **Knowledge Foundation: Manual de Los Datos Abiertos**, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 42, 2008.

MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro 47(3): 745-775, maio/jun. 2013.

MEDEIROS, Pedro Henrique. Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança. **Dissertação** (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. 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.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**. v. 7, n. 2, 2010, São Paulo, 2009, p. 375.

NUSAIR, K; KANDAMPULLY, J. *The antecedents of customer satisfaction with online travel services: a conceptual model*. **European Business Review**, v. 20, n. 1, p. 4-19. 2008.

OECD. **OECD reviews of Human resources Management in Government**, Belgium, Brussels, Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region Advance copy, October 2004b.

OLIVEIRA, M. Mendes de. Modelos de Regressão com Variável Dependente Truncada ou Censurada, 2004.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP - OGP. **Práticas de governo aberto**. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br> >. Acesso em: 9 jan. 2014.

PINA, Vicente, TORRES, Lourdes, ACERETE Basílio. *Are ICTs promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries*. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 2, n. 1, fev. 2007, p. 583-602.

PRADO, Otávio. Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil. 2009. **Tese** (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2009. 197 p.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G de. Prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos de câmaras municipais. In: 12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2012, São Paulo, 2012. **Anais...** São Paulo, USP, 2012.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **REPeC – Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 4, n. 3, art. 2, p. 23-43, set/dez. 2010.

RECH FILHO, A. Serviços públicos na internet: no interesse maior do Estado ou do cidadão. Estudo de caso dos serviços ao cidadão de Curitiba. **Tese** (Doutorado em Engenharia da Produção) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n. 1, jan./abr. 2005, p 24 – 40.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; CARDOSO, R. L. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 44, n. 4, jul/ago. 2010, p. 789-790.

RIBEIRO, E. A. W. Eficiência, Efetividade e Eficácia do Planejamento dos Gastos em Saúde. **HYGEIA, Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, [s.l], 2006, p. 27-46.

RIBEIRO, Márcio Bruno. **Desempenho e eficiência do gasto público**: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina. Texto para Discussão n. 1, 368. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. **Concurso Nacional de Monografias Conselho Henrique Santillo**. 1º Lugar. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. 2012.

RILEY, Cathia Gilbert. *The changing role of the citizen in the e-governance & e-democracy equation*. Commonwealth Centre for e-Governance, 2003.

ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(4):901-25, jul./ago. 2013.

SANO, H. MONTENEGRO FILHO, M. J. F., As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, ano 11, n. 22 jan./abr, 2013.

SANO, H; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da New Public Management no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, SP, v.48, n. 3, 2008, p 64-80.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHWESTER, R. W. *Examining the Barriers to e-Government Adoption*. **Electronic Journal of e-government**, v. 7, n. 1, 2009, p. 113-122.

SCHWESTER, Richard. *Examining the Barriers to e-Government Adoption*. **Electronic Journal of e-Government**. V. 7, n. 1, 2009, p. 113 - 122.

SHACHAF, P.; OLTMANN, S. M.; HOROWITZ S. M. *Service equality in virtual reference*. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 59, n. 4, 2008, p. 535-50.

SILVA, Ambrosina A. P. *et al.* Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. **Contabilidade, Gestão e Governança**. v. 15, n. 1, 2012, p. 96114.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUSA, R. G.; WRIGHT, G. A.; PAULO, E.; MONTE, P. A. A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. In: XIII Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2013, São Paulo. **Desafios e tendências da normalização contábil**, 2013.

SOUZA, Fábila Jaiany; BARROS, Célio da Costa; SILVA, Maurício Corrêa. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. IN 13 Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2013, São Paulo, 2013. **Anais...** São Paulo, USP, 2013.

SPANHOVE, J.; VERHOEST, K. *Analyzing government governance at different levels: Developing a normative and analytical framework based on principles, processes, instruments and cycles*. **Paper for the European Group of Public Administration (EGPA)**, 2007, p. 40.

SPECK, Bruno Wilhelm. O Controle da Corrupção como Desafio Transnacional. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, Editora Unicamp, 2002.

VILLENEUVE, J.-P., *Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational*, **Government Information Quarterly** (2014), <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.010>.

WATKINS, A. L.; ARRINGTON, C. E. Accounting, *New Public Management and American Politics: Theoretical Insights into the National Performance Review*. **Critical Perspectives on Accounting**, Volume 18, Issue 1, January 2007, Pages 33-58.

Wooldridge, J. M. **Introdução à Econometria**. Editora Thomson, Segunda Edição, 2002.

WRIGHT, G. A.; PAULO, E. Análise dos Fatores Determinantes da Transparência Fiscal Ativa nos Municípios Brasileiros. In: VIII Congresso ANPCONT, 2014, Rio de Janeiro. **VIII Congresso ANPCONT**, 2014.

WRIGHT, Gabriel Aragão. Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros. **Dissertação** (Mestrado) – UnB-UFPB-UFRN, João Pessoa, 2013. 123f.

YANG, Zhilin; CAIB, Shaohan; ZHOUC Zheng; ZHOUA Nan. *Development and validation of an instrument to measure user perceived service quality of information presenting web portals*. **Information & Management**, n. 42, 2005, p. 575-589.