

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA EM MUNICÍPIOS DA
REGIÃO SUL DO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA TEORIA DA LEGITIMIDADE**

**ELECTRONIC GOVERNANCE PRACTICES IN MUNICIPALITIES OF SOUTHERN
BRAZIL:
AN ANALYSIS OF THE PERSPECTIVE OF LEGITIMATE THEORY**

Geovanne Dias de Moura¹
Vanderlei Gollo²
Paulo Roberto da Cunha³

RESUMO

O estudo objetiva analisar as práticas de governança eletrônica em municípios da região sul do Brasil, sob a ótica da teoria da legitimidade. Para tal, realizou-se pesquisa descritiva, conduzida por meio de análise documental e abordagem quantitativa dos dados, em uma amostra que compreendeu 32 municípios do PR, 25 de SC e 42 do RS. A identificação das práticas de governança eletrônica ocorreu de acordo com o estudo de Mello (2009) que elaborou um índice composto por cinco dimensões para avaliar as práticas de governança divididas em: práticas de conteúdo, práticas de serviços, práticas de participação cidadã, práticas de privacidade e segurança, práticas de usabilidade e acessibilidade. O pressuposto do estudo é que maior adoção às práticas de governança eletrônica contribui para que os municípios sejam vistos como organizações mais transparentes e úteis, consequentemente, conseguirão auferir maior legitimidade perante a sociedade. Os resultados evidenciaram que muitos dos municípios não possuíam um número significativo de práticas de governança eletrônica. Concluiu-se que a não adoção de práticas importantes pode prejudicar o acesso à informação, ao conhecimento sobre o processo político e consequentemente, reduzir a legitimidade perante a sociedade. Verificou-se também que os municípios do Estado de Santa Catarina eram os que mais utilizavam-se das práticas de governança eletrônica, em segundo lugar ficaram os municípios do Rio Grande do Sul e em terceiro os municípios do Paraná.

Palavras-chaves: Práticas de Governança Eletrônica. Municípios da Região Sul do Brasil. Teoria da Legitimidade.

ABSTRACT

The study aims to analyze the practices of e-governance in municipalities of southern Brazil, from the perspective of the theory of legitimacy. To this end, we carried out descriptive research, conducted through document analysis and quantitative data approach, in which a sample comprised of 32 municipalities PR, 25 SC and 42 RS. The identification of electronic governance practices occurred according to the study by Mello (2009) who developed a composite index based on five dimensions to assess governance practices divided into: practical content, service practices, practices of citizen participation practices privacy and security practices of usability and accessibility. The assumption of the study is that greater adoption of electronic governance practices contribute to that municipalities are seen as

¹Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração da Universidade Regional de Blumenau – FURB, geomoura@terra.com.br

²Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração da Universidade Regional de Blumenau – FURB, vande_gollo@hotmail.com

³Doutor em Ciências Contábeis e Administração e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau – FURB, paulocsa@furb.br

organizations more transparent and useful, therefore, be able to obtain greater legitimacy in society. The results showed that many of the municipalities did not have a significant number of electronic governance practices. It was concluded that the non-adoption of leading practices can hinder access to information, knowledge about the political process and consequently reduce the legitimacy in society. It was also found that the municipalities of the State of Santa Catarina were more used to the practices of electronic governance, second were the municipalities of Rio Grande do Sul and in third the municipalities of Paraná.

Keywords: Practice of Electronic Governance. Municipalities in southern Brazil. Legitimacy Theory.

1 INTRODUÇÃO

Mudanças oriundas do processo de globalização, avanços tecnológicos, internet, bem como reformas na administração pública e, ainda, pela consolidação da democracia no Brasil, tem contribuído para tornar os cidadãos mais exigentes com a gestão dos órgãos públicos e a transparência dos atos administrativos (Soares Júnior e Santos, 2007). Esta postura exige dos órgãos públicos novos modelos de gestão, instrumentos e formas de administrar os recursos públicos, bem como novas alternativas de prestação de contas.

Esse cenário é evidenciado no Brasil, principalmente, a partir das reformas na administração pública, iniciadas principalmente em maio de 2000, com a aprovação da Lei Complementar nº 101, que dispõe sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no qual visam maior transparência junto à sociedade, dos fatos contábeis, econômicos e administrativos das entidades públicas. Em maio de 2009 foi aprovada a Lei Complementar nº 131, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/00, objetivando que o gestor público disponibilize, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Moura, Kloeppel e Beuren, 2012).

Visando maior abertura e interação com a sociedade civil, governos do mundo inteiro têm procurado aproveitar as potencialidades oferecidas pelas tecnologias da informação (Okot-Uma, 2000). Para Araújo e Laia (2004), tais tecnologias podem representar a possibilidade de um novo foco na prestação dos serviços públicos.

O uso de tecnologias da informação e da internet, segundo Okot-Uma (2000) tem sido denominado de governo eletrônico. O governo eletrônico tem como principal objetivo aumentar a eficiência e transparência da administração pública e dentre seus principais instrumentos, encontram-se os portais de governos na internet, onde informações e serviços públicos podem ser acessados a qualquer tempo e local (Araújo e Laia, 2004).

O governo eletrônico faz parte da governança eletrônica, que se trata de um conjunto de ações cujo principal objetivo é proporcionar maior acesso à informação e conhecimento sobre o processo político (Holzer e Kim, 2005). A governança eletrônica, segundo Rezende e Frey (2005), não envolve apenas administração de tecnologia, mas também o gerenciamento de mudança organizacional, pois, novos fatores, continuamente exigem a criação de serviços, distribuição de informações e comunicação com a sociedade.

Agindo de forma mais transparente, as organizações são percebidas como sendo mais responsáveis e úteis para a sociedade, assim, tornam-se menos propensas a consequências negativas de grupos de *stakeholders*, tais como ativistas, agências governamentais e mídia, por consequência, acabam adquirindo maior legitimidade perante os cidadãos (Bansal e Clelland, 2004; Livesey e Kearins, 2002).

A legitimidade, de acordo com Suchman (1995, p. 574) pode ser considerada “[...] uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma organização são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. A teoria baseia-se na noção de que as organizações, seja pública ou privada, opera na sociedade por meio de um contrato social onde ela se compromete a executar várias ações socialmente desejadas, em troca de aprovação de seus objetivos, de outras recompensas, ou pela sua sobrevivência final (Crespin-Mazet e Dontenwill, 2012; Guthrie e Parker, 1989).

Assim, diante do exposto acerca da governança eletrônica e da teoria da legitimidade, a questão problema que norteia este estudo é: qual o nível de adoção às práticas de governança eletrônica dos municípios da região sul do Brasil? Nessa perspectiva, o objetivo do estudo consiste em analisar as práticas de governança eletrônica em municípios da região sul do Brasil, sob a ótica da teoria da legitimidade.

A relevância do estudo permeia no fato de contribuir para a avaliação das práticas de governança eletrônica em governos municipais e, bem como, os gestores públicos poderão analisar pontos a serem melhorados para o fornecimento de um atendimento melhor à população. Justifica-se também pela importância do tema governança eletrônica, caracterizado por participação, transparência e *accountability*.

O estudo está estruturado em seis seções, iniciando com essa introdução. Após, aborda conceitos sobre teoria da legitimidade e governança eletrônica. A quarta seção apresenta os aspectos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, seguido da apresentação e análise dos dados. Por fim, apresentam-se as considerações finais da pesquisa.

2 TEORIA DA LEGITIMIDADE

Legitimidade trata-se de uma percepção do público externo a respeito de uma organização (Tornikoski e Newbert, 2007). A teoria baseia-se na noção de que as organizações operam na sociedade por meio de um contrato social onde elas se comprometem a executar várias ações socialmente desejadas em troca da aprovação de seus objetivos, outras recompensas e, também, da continuidade de suas atividades (Crespin-Mazet e Dontenwill, 2012; Guthrie e Parker, 1989). Nessa mesma linha, Patten (1992) menciona que a teoria da legitimidade é baseada na concepção de contrato social e estuda o relacionamento entre a preocupação social e as políticas públicas.

A legitimidade, para Steffek (2009) é vista como uma qualidade específica atribuída ao governo, ou aos sistemas de governança, o que resulta no comprometimento com o efetivo cumprimento das normas, regras e decisões políticas. Assim, a legitimidade dos atos políticos facilita o exercício do poder, vez que reflete positivamente na confiança que a sociedade tem nos gestores.

O crescente interesse na questão da legitimidade pública, segundo Rhodes (1996), representa uma pressão pela inserção de práticas de governança nos órgãos públicos. Nesse sentido, Biermann e Pattberg (2008) descrevem que a governança descentralizada, abrangente, flexível e não hierárquica, tem sido muitas vezes considerada como um trunfo para o sucesso das políticas, especialmente no comprometimento com a transparência de informações.

Ao divulgarem mais informações, segundo Lehmann (1983), as entidades tornam-se mais transparentes e passam a ser vistas como organizações mais responsáveis e úteis para a sociedade e, com isso, esperam obter maior legitimidade de suas ações. Conquanto, existe

considerável diversidade de critérios possíveis para avaliar o que constitui um governo legítimo, posto que, estes critérios mudam com o passar do tempo (Steffek, 2009).

Assim, as organizações públicas, conforme mencionam Beuren e Söuthé (2009), utilizam-se da divulgação de informações “[...] compulsórias e voluntárias para atender as exigências dos órgãos fiscalizadores e permitir que a sociedade acompanhe os resultados da gestão, buscando ampliar ou recuperar a legitimidade de seus atos e minimizar o custo político”. Beuren e Söuthé (2009) destacam ainda que as informações, quando compreensíveis e úteis, reduzem a assimetria informacional entre governo e seus diversos usuários.

Na área pública, por exemplo, Platt Neto, Cruz e Vieira (2006) realizaram um estudo com o objetivo de analisar a transparência das contas públicas de universidades brasileiras, com enfoque prático no uso da internet como instrumento de publicidade e concluíram que havia necessidade e obrigatoriedade de as instituições públicas de ensino divulgarem mais informações.

Beuren e Söuthé (2009) tiveram como objetivo analisar a evidenciação de informações contábeis compulsórias e voluntárias que os governos estaduais da região sudeste do Brasil disponibilizaram em suas páginas eletrônicas. Constataram, com base nos resultados encontrados, que a evidenciação de informações não atendia de forma completa as quatro características qualitativas definidas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) em seu Pronunciamento Conceitual Básico: compreensibilidade, relevância, confiabilidade e comparabilidade das demonstrações. Também verificaram que não atendia as categorias estabelecidas por Hendriksen e Van Breda (1999) que são divulgação adequada, justa e completa.

3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA

Com a expansão das tecnologias de informação e comunicação (TIC), a governança eletrônica, segundo Mello (2009), tem emergido como uma tendência para reinventar o funcionamento do governo, principalmente na oferta de serviços públicos e participação cidadã na gestão, de maneira *on-line*. O termo “governança eletrônica” ou “*e-governance*” está focado à utilização das TIC, aplicadas às atividades da gestão pública, as quais podem ser de governo para governo ou em especial, de governo para com a sociedade e seus cidadãos (Rezende e Frey, 2005; Silva e Correa, 2006).

De acordo com Medeiros (2004, p. 78), entende-se por governança eletrônica “o processo de fomento, proporcionado pelo setor público por meio do governo eletrônico, à manifestação política e participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento da implementação e posterior avaliação das políticas públicas, com vista ao incremento da cidadania e da democracia”. Utilizando os mecanismos da governança eletrônica, os cidadãos têm acesso às informações, podendo envolver-se no controle da gestão pública (Paul, 2007).

Para Okot-Uma (2001, p. 40), “a governança eletrônica é um conceito e uma prática emergente, por meio da qual os governos visam materializar processos e estruturas, a fim de explorar as potencialidades das TICs”. A temática de governança eletrônica, conforme Mello (2009, p. 40), está inserida “no contexto de transformações da sociedade da informação no qual as TICs permitem, por um lado, a melhoria na eficiência da prestação de serviços públicos e, por outro, incrementam a capacidade estatal de fornecer informações públicas aos diversos públicos-alvo que delas necessitam”.

Paul (2007) ressalta que para haver governança eletrônica faz-se necessário observar os elementos de uma boa governança, como a transparência, *accountability*, participação,

integração social, reforma da gestão financeira pública e desenvolvimento, incluindo uma ampla gama de serviços para quase todos os segmentos da sociedade, mas a maior parte das áreas comuns da aplicação da governança eletrônica é: educação, transportes, agricultura, tributação e de receitas, aplicação da lei, comércio eletrônico e regulamentos dos negócios. O autor menciona também que é necessário criar canais de compartilhamento de informações; criar fóruns com especialistas, representantes de empresas e do governo; aumentar o acesso e a utilização dos recursos públicos; e incentivar a inovação e participação da sociedade para que a governança eletrônica possa desempenhar um papel positivo no desenvolvimento econômico e social.

Budhiraja (2003) afirma que a governança eletrônica tende a aproximar os cidadãos do governo, por consequência, o governo se tornará mais integrado na própria comunidade e poderá concentrar seus recursos onde eles são mais necessários.

4 METODOLOGIA

Diante do objetivo proposto para o estudo, o qual visa analisar as práticas de governança eletrônica em municípios da região sul do Brasil, sob a ótica da teoria da legitimidade, adotou-se como abordagem metodológica, pesquisa de natureza descritiva realizada por meio de análise documental e abordagem quantitativa.

A população do estudo abrange os 1.188 municípios pertencentes aos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que compõem a Região Sul do Brasil, conforme disponibilizado no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A amostra é considerada intencional e não probabilística, compreendendo os municípios com população acima de cinquenta mil habitantes, obtendo assim 32 municípios do PR, 25 de SC e 42 do RS.

O constructo utilizado para a coleta de dados é adaptado do modelo utilizado por Mello (2009). Em seu estudo, o autor aborda fatores relacionados às possíveis práticas adotadas pelas prefeituras, considerando cinco dimensões da governança eletrônica. A coleta dos dados foi realizada por meio de consulta aos *websites* das prefeituras dos municípios selecionados na amostra. O Quadro 1 apresenta o constructo da pesquisa utilizado para coleta de dados.

Práticas de Conteúdo (PC)

PC 01 - Disponibiliza uma lista de *links* de órgãos internos e externos, a localização dos escritórios, agências, setores etc., contato com horário de funcionamento, endereço, nomes etc. **PC 02** - Disponibiliza a agenda do gestor e das políticas da instituição. **PC 03** - Disponibiliza os códigos e regulamentos do Município. **PC 04** - Disponibiliza as informações do orçamento, relatórios contábeis, anexos da LRF, informações das licitações em andamentos, editais etc. **PC 05** - Disponibiliza as informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores. **PC 06** - Disponibiliza as informações sobre concurso público, editais, gabaritos de provas etc. **PC 07** - Permite a cópia de documentos públicos, por meio de impressão, *download* etc. **PC 08** - Os documentos públicos devem ter referências corretas, ausência de erros de digitação, grafia ou gramática; identificação das fontes ou dos responsáveis, meios de estabelecer contato; conteúdo em linguagem clara, tom profissional, ausência de preconceitos no discurso e informação livre de publicidade. **PC 09** - Disponibiliza informações sobre a gestão de emergências, utilizando o *site* como um mecanismo de alerta para problemas naturais ou provocados pelo homem. **PC 10** - Publica as ofertas de empregos, de treinamento e recursos de encaminhamento de currículo pelo interessado. **PC 11** - Disponibiliza um

calendário de eventos da comunidade, um quadro de anúncios/informações etc. **PC 12** - Disponibiliza informações com atribuição de responsabilidade formal pelo conteúdo e pela atualização das páginas. **PC 13** - Disponibiliza em seu *site* os arquivos de áudio e vídeo de eventos públicos, palestras, encontros etc.

Práticas de Serviços (PS)

PS 14 - Disponibiliza *e-mails*, telefones e endereços para solicitar informações. **PS 15** - A página principal é personalizada para facilitar o acesso do cidadão aos serviços. **PS 16** - Permite acesso a informações privadas utilizando senhas, como em registro criminais, educacionais, médicos, cadastro civil etc. **PS 17** - Permite o acesso a informações relacionadas à educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, transporte etc. **PS 18** - Identifica o responsável ou gerenciador do *site* para possível contato ou responsabilização. **PS 19** - Disponibiliza um relatório das violações de leis e regulamentos administrativos. **PS 20** - Disponibiliza um mecanismo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas/denúncias públicas. **PS 21** - Disponibiliza as notícias e informações sobre políticas públicas. **PS 22** - Permite o pagamento de impostos, taxas, contribuições de melhorias, multas etc. Essa prática deve permitir o acesso a informações, preenchimento de guias, cálculo do tributo e possível multa de juros, inclusive, o pagamento *on-line*. **PS 23** - Permite a consulta a dados cadastrais, débitos de IPTU e ISS, emissão de guias para pagamento de multa. **PS 24** - Permite a obtenção eletrônica de documentos tributários, como: consultas e certidões tributárias, nota fiscal eletrônica etc. **PS 25** - Permite o registro do cidadão e/ou empresa para serviços *on-line*. **PS 26** - Concede licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/registo de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissões para construção etc. **PS 27** - Permite a compra de bilhetes para eventos etc. **PS 28** - Possui um mecanismo de compras eletrônicas mediante a realização de leilões *on-line* - pregão eletrônico - que consiste em um pregão via *internet* para negociações automáticas e abertas, entre os órgãos do Estado, os compradores e os fornecedores do setor privado. **PS 29** - Publicar os editais de abertura de licitações e seus respectivos resultados.

Práticas de Participação Cidadã (PPC)

PPC 30 - Possui boletim informativo *on-line*. **PPC 31** - Disponibiliza informações de governança. **PPC32** - Disponibiliza um *email* para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para resposta, o que fazer se a resposta não foi recebida e uma cópia da sua mensagem original. **PPC 33** - Disponibiliza um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, *chats* etc., para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas etc., facilitando o diálogo entre prefeito e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação. **PPC 34** - Disponibiliza a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções. **PPC 35** - Fazer pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e à própria estrutura de governança eletrônica. **PPC 36** - Disponibiliza um canal específico para encaminhamento de denúncias. **PPC 37** - Disponibiliza informações biográficas, *e-mail*, telefone, fotografia, endereço para contato com os gestores eleitos e membros da gestão municipal. **PPC 38** - Disponibiliza a estrutura e as funções da prefeitura. **PPC39** - Disponibiliza um *link* específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu *site*, 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 *accountability*.

Práticas de Privacidade e Segurança (PPS)

PPS 40 - Declarar a política de privacidade no *site*, descrevendo os tipos de informações recolhidas e as políticas de utilização e partilha das informações pessoas, identificando os coletores das informações, disponível em todas as páginas que aceitam os dados, e com a data em que a política de privacidade foi revisada. **PPS 41** -

Permitir diminuir a divulgação de informações pessoais, dispondo da possibilidade de entrar e sair do fornecimento das informações. **PPS 42** - Permitir que o usuário revise os dados pessoais e conteste os registros de informações incompletas ou erradas. **PPS 43** - Informar as práticas antes de qualquer informação pessoal ser coletada, evidenciando a entidade que está obtendo a informação, o propósito do recolhimento, potenciais recebedores, natureza da informação, meios de coleta, se as informações são voluntárias ou obrigatórias e consequência do não fornecimento. **PPS 44** - Limitar o acesso de dados e garantir que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas e criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria. **PPS 45** - Disponibilizar um endereço de contato, telefone e/ou *email*, específicos para denúncias, críticas, etc..., sobre a política de privacidade e segurança. **PPS 46** - 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. **PPS 47** - Permitir o acesso a informações não públicas para os servidores mediante uma área restrita que exija senha e/ ou registro.

Práticas de Usabilidade e Acessibilidade (PPA)

PPA 48 - O tamanho da *homepage* (página inicial do *site*) deve ter no máximo dois comprimentos da tela. **PPA 49** - Determinar o público-alvo do *site*, com canais personalizados para grupos específicos, como cidadãos, empresas ou outros órgãos públicos. **PPA 50** - A barra de navegação deve ter os itens agrupados na área de navegação, termos claros utilizados para definir as opções de navegação de categorias, ícones de navegação de reconhecimento imediato da classe de itens, *links* identificados etc. **PPA 51** - Fornecer *links* clicáveis para a página inicial em todas as páginas, para os departamentos governamentais e para *sites* relacionados fora do governo. **PPA 52** - Disponibilizar na página principal um mapa do *site* ou esboço de todos os *sites*. **PPA 53** - As páginas devem ser 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. **PPA 54** - Os textos devem ser sublinhados indicando os *links*. **PPA 55** - Disponibilizar a data da última atualização das páginas. **PPA 56** - Fornecer um *link* para informações sobre o governo, com a possibilidade de contato, com endereço, telefone, fax ou e-mail. **PPA 57** - Disponibilizar versões alternativas de documentos longos, como arquivos em pdf ou doc. **PPA 58** - Permitir que os campos dos formulários sejam acessíveis por meio das teclas ou do cursor, identificando claramente, aqueles com preenchimentos obrigatórios, fazendo com que a ordem das guias dos campos seja lógica, ou seja, com o toque na tecla "tab" passe para o próximo campo. **PPA 59** - Disponibilizar informações de como identificar e corrigir erros submetidos. **PPA 60** - Dispor de um *site* de busca ou um *link* no próprio *site* do governo. **PPA 61** - Dispor de seu próprio mecanismo de pesquisa, permitindo que as pesquisas sejam feitas de forma específica, por secretaria, em todo o *site* etc.; com recursos de pesquisas avançadas, como a utilização de palavras, frases exatas, combinação, etc.; com capacidade para classificar os resultados da pesquisa por relevância ou outros critérios. **PPA 62** - disponibilizar um mecanismo de acesso aos portadores de necessidades especiais. **PPA 63** - Disponibilizar os conteúdos do *site* em mais de um idioma. **PPA 64** - Disponibilizar os conteúdos de áudio com transcrições escritas e/ou legendas. **PPA 65** - Permitir o acesso ao *site* e seus conteúdos por meio do teclado do computador.

Quadro 1: Constructo da pesquisa.

Fonte: adaptado de Mello (2009)

Utilizando uma ficha padronizada no *Microsoft Excel*, iniciou-se a identificação das práticas abordadas no constructo deste estudo, a partir das cinco dimensões: 1º) práticas de conteúdo; 2º) práticas de serviços; 3º) práticas de participação cidadã; 4º) práticas de privacidade e segurança e; 5º) práticas de usabilidade e acessibilidade. A coleta dos dados ocorreu entre os meses de dezembro de 2012 e janeiro de 2013

junto aos *websites* das prefeituras dos municípios que compõem a amostra.

Como identificação da adoção ou não das práticas, por parte das prefeituras, foi atribuída nota 0 (zero) ou 1 (um), sendo 1 para as informações que representaram boas práticas de governança e 0 para aquelas que não possuíam. Esta forma de coletar os dados difere da que foi realizada por Mello (2009), que adotou uma escala de 0 a 3 para a coleta de dados, diferenciando o grau de adesão a uma prática específica, no entanto é condizente com o estudo de Moura, Dallabona, Fank, Santos e Varela, (2011) e Moura et al. (2012).

Essa metodologia para avaliação de práticas de governança por meio de índices já foi utilizada em diversas pesquisas (Leal e Carvalhal-Da-Silva, 2007; Lopes e Walker, 2008; Moura et al. 2011; Moura et al 2012; Beuren, 2012; Silveira, Leal, Carvalhal-da-Silva e Barros, 2010). É uma forma interessante, principalmente pelo fato dos dados serem coletados manualmente em fontes públicas e não exigirem o envio de questionários, que podem resultar em baixa taxa de respondentes.

A análise dos dados foi realizada com a utilização da entropia da informação que é uma medida simples, porém importante quando se trata de um volume diverso de informação em uma mesma fonte de dados (Zeleny, 1982). A fórmula do cálculo da entropia, segundo Zeleny (1982), pode ser apresentada seguindo alguns passos predefinidos:

Sejam $d_i = (d_i^1, d_i^2, \dots, d_i^m)$ os valores normalizados, em que: $d_i^k = \frac{x_i^k}{x_i^*}$, caracteriza o conjunto D, em termos do *i-ésimo* atributo.

Encontra-se $D_i = \sum_{k=1}^m d_i^k; i = 1, 2, \dots, n$. Busca-se então a medida de entropia do

contraste de intensidade para o *i-ésimo* atributo calculado por $e(d_i) = -\alpha \sum_{k=1}^m \frac{d_i^k}{D_i} \ln \left(\frac{d_i^k}{D_i} \right)$, em

que $\alpha = \frac{1}{e_{\max}} > 0$ e $e_{\max} = \ln(m)$. Observa-se ainda que $0 \leq d_i^k \leq 1$ e $d_i^k \geq 0$.

Caso todos os d_i^k forem iguais para um dado *i*, então $\frac{d_i^k}{D_i} = \frac{1}{n}$ e $e(d_i)$ assume o valor

máximo, isto é, $e_{\max} = \ln(m)$. Ao se fixar $\alpha = \frac{1}{e_{\max}}$, determina-se $0 \leq e(d_i) \leq 1$ para todos os $e(d_i)$ s. Essa normalização é necessária para efeito comparativo.

$$E = \sum_{i=1}^n e(d_i)$$

Dessa maneira, a entropia total de D é definida por:

Quanto maior for $e(d_i)$ menor é a informação transmitida pelo *i-ésimo* atributo. Caso $e(d_i) = e_{\max} = \ln(m)$, então o *i-ésimo* atributo não transmite informação e pode ser removida da análise decisória. Em virtude do peso $\tilde{\lambda}_i$ ser inversamente relacionado a $e(d_i)$, usa-se $1 - e(d_i)$

ao invés de $e(d_i)$ e normaliza-se para assegurar que $0 \leq \tilde{\lambda}_i \leq 1$ e $\sum_{i=1}^n \tilde{\lambda}_i = 1$.

Assim, a entropia da informação pode ser representada por:

$$\tilde{\lambda}_i = \frac{1}{n-E} [1 - e(d_i)] = \frac{[1 - e(d_i)]}{n-E}$$

5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção contém a descrição e análise dos dados organizados pelas cinco categorias de boas práticas de governança eletrônicas captadas de acordo com o índice elaborado por Mello (2009). A análise apresenta o resultado da entropia da informação das sessenta e cinco práticas de governança que compõe as categorias, a fim de verificar se as prefeituras realmente estão possibilitando que os usuários tenham maior acesso à informação e conhecimento sobre o processo político.

A primeira análise foi efetuada em relação às treze práticas iniciais do índice de Mello (2009) que compõem a dimensão denominada práticas de conteúdo, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Entropia informacional da categoria práticas de conteúdo

Nº	Perguntas –Práticas de conteúdo	Paraná		Rio Grande do Sul		Santa Catarina	
		e(d _i)	Peso $\tilde{\lambda}_i$	e(d _i)	Peso $\tilde{\lambda}_i$	e(d _i)	Peso $\tilde{\lambda}_i$
1	Disponibiliza uma lista de links de órgãos internos e externos, a localização dos escritórios, agências, setores etc., contato com horário de funcionamento, endereço, nomes etc.	-	-	-	-	-	-
2	Disponibiliza a agenda do gestor e das políticas da instituição.	-	-	0,996	0,034	0,998	0,041
3	Disponibiliza os códigos e regulamentos do município.	0,988	0,091	0,965	0,141	0,982	0,115
4	Disponibiliza as informações do orçamento, relatórios contábeis, anexos da LRF, informações das licitações em andamento, editais etc.	0,997	0,027	-	-	-	-
5	Disponibiliza as informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores.	0,956	0,163	0,954	0,158	0,951	0,166
6	Disponibiliza as informações sobre concurso público, editais, gabaritos de provas.	0,985	0,092	0,996	0,065	0,9877	0,104
7	Permite a cópia de documentos públicos, por meio de impressão, download.	-	-	-	-	-	-
8	Os documentos públicos devem ter referências corretas, ausência de erros de digitação, grafia ou gramática; identificação das fontes ou dos responsáveis, meios de estabelecer contato; conteúdo em linguagem clara, tom profissional, ausência de preconceitos no discurso e informação livre de publicidade.	0,997	0,031	-	-	-	-
9	Disponibiliza informações sobre a gestão de emergências, utilizando o site como mecanismo de alerta para problemas naturais ou provocados pelo homem.	0,954	0,168	0,956	0,152	0,958	0,159
10	Publica as ofertas de empregos, de treinamento e recursos de encaminhamento de currículo pelo	0,972	0,122	0,987	0,115	0,983	0,118

	interessado.						
11	Disponibiliza calendário de eventos da comunidade, um quadro de anúncios/informações.	0,98 9	0,09 1	0,97 4	0,120	0,987	0,114
12	Disponibiliza informações com atribuição de responsabilidade formal pelo conteúdo e pela atualização das páginas.	0,97 5	0,12 0	0,97 4	0,114	0,979	0,121
13	Disponibiliza em seu site os arquivos de áudio e vídeo de eventos públicos, palestras, encontros.	0,98 5	0,09 2	0,98 6	0,101	0,996	0,061
Total		9,79 9	1,00 0	8,78 9	1,000	8,822	1,000

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 1 que seis práticas apresentam-se com valores de entropia vazios pelo fato de terem atingido o valor mais elevado de $e(d_i)$, ou seja, equivalente a 1. Quanto menor for o $e(d_i)$, segundo Zeleny (1982), maior será a informação transmitida por ele, ou seja, o grau da entropia será maior quanto mais distante de 1 for o $e(d_i)$. Portanto, no caso deste estudo, quando os valores de entropia estiverem vazios, significa que não há dispersão de informação, sinalizando que todas as prefeituras podem ter adotado ou não adotado tais práticas.

No caso da prática nº 1 relacionada a disponibilização de uma lista de links de órgãos internos e externos, a localização dos escritórios, agências, setores etc., contato com horário de funcionamento, endereço, nomes, etc., e a prática nº 7, quanto a possibilidade de obter cópia de documentos públicos, por meio de impressão, download obtiveram a máxima entropia $e(d_i) = 1$ nos três estados. Esse resultado indica que as 99 prefeituras possuem essas duas práticas de governança eletrônica. Portanto, nessa dimensão, essas duas práticas são as que mais contribuem para a obtenção da legitimidade.

É importante destacar que, quanto maior a adoção das práticas de governança eletrônica, maior será o acesso à informação e ao conhecimento sobre o processo político, conforme salientam Holzer e Kim (2005). Maior transparência contribui para que os municípios sejam vistos como organizações mais responsáveis e úteis para a sociedade, consequentemente, obterão maior legitimidade de suas ações.

Quanto a prática nº 4 que refere-se a disponibilização das informações do orçamento, relatórios contábeis, anexos da LRF, informações das licitações em andamento, editais etc., nota-se também valores de entropia vazios para Rio Grande do Sul e Santa Catarina, porém, nesse caso, ocorreu o contrário. Nenhum dos municípios desses dois Estados havia adotado essas práticas. Cabe destacar também que essas práticas apresentam $e(d_i)$ s muito próximos a 1 (0,997) no Rio Grande do Sul, evidenciando que a maioria dos municípios desse Estado também não adotaram essa prática de governança. Assim, essa prática é a menos utilizada para a obtenção da legitimidade.

Destaca-se ainda na Tabela 1, a prática nº 2 (disponibiliza a agenda do gestor e das políticas da instituição). Essa prática também possui valores de entropia vazios para o Paraná e, nesse caso, novamente significa que nenhuma prefeitura adotou essa prática de governança considerada de extrema importância. Cabe destacar também que essa prática apresenta $e(d_i)$ muito próximo a 1 (0,996 e 0,998) nos municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, evidenciando que a maioria dos municípios desses dois Estados também não fazem uso dessa prática para a obtenção da legitimidade.

As práticas nº 5 (Disponibiliza as informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores) e nº 9 (Disponibiliza informações sobre a gestão de emergências, utilizando o site como mecanismo de alerta para problemas naturais ou provocados pelo

homem) apresentaram os menores $e(d_i)$, todos próximos a 0,955 nos três estados, consequentemente resultando nos maiores pesos ($\tilde{\lambda}_i$), ou seja, esta questão foi a que apresentou maior dispersão da informação, sinalizando que essa prática merece atenção, pois muitos municípios não adotaram essas práticas.

Nota-se ainda na Tabela 1 que a prática nº 12 (disponibiliza informações com atribuição de responsabilidade formal pelo conteúdo e pela atualização das páginas) também apresenta pesos maiores, consequentemente $e(d_i)$ mais distantes de 1. Sendo assim, significa que essa prática também não é adotada por muitos dos 99 municípios analisados.

De forma geral, as demais práticas apresentam $e(d_i)$ bastante próximos a 1, portanto, indicando maior adoção dessas práticas que estão contribuindo, também em maior proporção, na obtenção da legitimidade pelos municípios. Cabe destacar ainda que os municípios de Santa Catarina são os que mais se utilizam das práticas de governança eletrônica para obtenção da legitimidade, seguidos pelos municípios do Paraná e, por último, os municípios do Rio Grande do Sul.

Na sequência, estão evidenciados, na Tabela 2, os resultados do cálculo da entropia das práticas da segunda dimensão denominada práticas de serviço.

Tabela 2 - Entropia informacional da categoria práticas de serviço

Nº	Perguntas –Práticas de serviço	Paraná		Rio Grande do Sul		Santa Catarina	
		$e(d_i)$	Peso $\tilde{\lambda}_i$	$e(d_i)$	Peso $\tilde{\lambda}_i$	$e(d_i)$	Peso $\tilde{\lambda}_i$
14	Disponibiliza e-mails, telefones e endereços para solicitar informações.	-	-	-	-	-	-
15	A página principal é personalizada para facilitar o acesso do cidadão aos serviços.	-	-	-	-	-	-
16	Permite acesso a informações privadas utilizando senhas, como em registros criminais, educacionais, médicos, cadastro civil.	0,994	0,043	0,994	0,054	0,989	0,076
17	Permite o acesso a informações relacionadas à educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, transporte.	0,953	0,124	0,958	0,123	0,952	0,102
18	Identifica o responsável ou gerenciador do site para possível contato ou responsabilização.	0,992	0,061	0,989	0,092	0,996	0,031
19	Disponibiliza um relatório das violações de leis e regulamentos administrativos.	0,992	0,055	0,996	0,033	-	-
20	Disponibiliza um mecanismo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas/denúncias públicas.	0,973	0,123	0,956	0,121	0,959	0,093
21	Disponibiliza as notícias e informações sobre políticas públicas.	0,984	0,117	0,989	0,092	0,987	0,093
22	Permite o pagamento de impostos, taxas, contribuições de melhorias, multas. Essa prática deve permitir o acesso a informações, preenchimento de guias, cálculo do tributo e possível multa de juros, inclusive o pagamento on-line.	0,990	0,075	0,988	0,102	0,982	0,091
23	Permite a consulta a dados cadastrais, débitos de IPTU e ISS, emissão de guias para pagamento de multa.	0,994	0,043	0,998	0,020	0,999	0,076
24	Permite a obtenção eletrônica de documentos tributários, como: consultas e certidões tributárias, nota fiscal eletrônica etc.	0,992	0,061	0,996	0,038	0,997	0,093
25	Permite o registro do cidadão e/ou empresa para serviços on-line.	0,992	0,061	0,998	0,020	0,996	0,031

26	Concede licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/registro de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissões para construção.	0,955	0,109	0,959	0,096	0,953	0,101
27	Permite a compra de bilhetes para eventos.	0,995	0,038	0,993	0,063	0,987	0,093
28	Possui um mecanismo de compras eletrônicas mediante a realização de leilões on-line — pregão eletrônico — que consiste em um pregão via internet para negociações, automáticas e abertas, entre os órgãos do Estado, os compradores e os fornecedores do setor privado.	0,993	0,047	0,977	0,107	0,985	0,089
29	Publica os editais de abertura de licitações e seus respectivos resultados.	0,994	0,043	0,996	0,038	0,996	0,031
Total		13,79 1	1,000	13,78 6	1,000	12,77 6	1,000

Fonte: dados da pesquisa.

Nota-se na Tabela 2 que duas práticas atingiram o valor mais elevado de $e(d_i)$, ou seja, equivalente a 1. No caso da prática nº 14 que refere-se a disponibilização de e-mails, telefones e endereços para solicitar informações e da prática nº 2 sobre a página principal ser personalizada para facilitar o acesso do cidadão aos serviços, os resultados evidenciam que as 99 prefeituras possuem essas duas práticas de governança eletrônica. Logo, nessa dimensão, essas duas práticas são as que mais contribuem para a obtenção da legitimidade dos municípios, haja vista que possibilitam maior proximidade dos cidadãos à tais serviços.

Destaca-se também na Tabela 2 a prática nº 19 que trata da disponibilização de um relatório das violações de leis e regulamentos administrativos. É possível verificar que os $e(d_i)$ estão muito próximos a 1 (0,999). Nesse caso, também ocorreu o contrário e significa que a maioria dos 99 municípios dos três estados analisados não disponibilizaram tal relatório no período pesquisado. Ou seja, essa prática é a menos utilizada pelos municípios na obtenção da legitimidade.

Os menores $e(d_i)$ próximos a 0,95 encontram-se nas práticas nº 17 (Permite o acesso a informações relacionadas à educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, transporte), nº 20 (Disponibiliza um mecanismo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas/denúncias públicas) e nº 26 (Concede licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/registro de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissões para construção) sinalizando que essas práticas não estão sendo adotadas por um grande número de municípios. Significa dizer também que são pouco utilizadas pelos municípios na obtenção da legitimidade.

As demais práticas também apresentam $e(d_i)$ bastante próximos a 1 e, de forma geral, os municípios do Paraná se destacaram em virtude de serem os que mais utilizam-se das práticas de governança eletrônica para obtenção da legitimidade, seguidos por Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Percebe-se que os municípios apresentaram maior adoção às práticas de serviço do que às práticas de conteúdo.

Os cálculos da entropia das questões da terceira dimensão denominada práticas de participação cidadã são descritos na Tabela 3.

Tabela 3 - Entropia informacional da categoria práticas de participação cidadã

Nº	Perguntas – Práticas de participação cidadã	Paraná		Rio Grande do Sul		Santa Catarina	
		$e(d_i)$	Peso $\tilde{\lambda}_i$	$e(d_i)$	Peso $\tilde{\lambda}_i$	$e(d_i)$	Peso $\tilde{\lambda}_i$
30	Possui boletim informativo on-line.	0,952	0,122	0,95	0,114	0,95	0,121

				6		7	
31	Disponibiliza informações de governança.	0,971	0,098	0,978	0,114	0,979	0,106
32	Disponibiliza um e-mail para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para resposta, o que fazer se a resposta não foi recebida e uma cópia da sua mensagem original.	0,991	0,098	0,993	0,063	0,999	0,030
33	Disponibiliza um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, chats, para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas, facilitando o diálogo entre prefeito e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação.	0,954	0,045	0,956	0,096	0,953	0,081
34	Disponibiliza a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções.	0,975	0,030	0,975	0,108	0,971	0,148
35	Fazer pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e à própria estrutura de governança eletrônica.	0,968	0,086	0,969	0,084	0,968	0,148
36	Disponibiliza um canal específico para encaminhamento de denúncias.	0,978	0,189	0,976	0,097	0,972	0,140
37	Disponibiliza informações biográficas, e-mail, telefone, fotografia, endereço para contato com os gestores eleitos e membros da gestão municipal.	0,993	0,072	0,984	0,111	0,991	0,087
38	Disponibiliza a estrutura e as funções da prefeitura.	0,977	0,161	0,976	0,111	0,979	0,087
39	Disponibiliza um link específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu site, 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> .	0,951	0,098	0,956	0,103	0,954	0,087
Total		9,711	1,000	9,720	1,000	9,723	1,000

Fonte: dados da pesquisa.

Observando a Tabela 3, nota-se que a maioria dos municípios disponibiliza um e-mail para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para resposta, o que fazer se a resposta não foi recebida e uma cópia da sua mensagem original, pois nesta prática (nº 32) estão os maiores e(d_i) igual a 0,991, 0,993 e 0,999. E, disponibilizam informações biográficas, e-mail, telefone, fotografia, endereço para contato com os gestores eleitos e membros da gestão municipal (prática nº 37), pois os e(d_i) igual a 0,993, 0,984 e 0,991 também ficaram muito próximos a 1. Portanto, na terceira categoria, essas duas práticas são as mais utilizadas pelos municípios para a obtenção da legitimidade.

Por outro lado, nota-se que a menor adoção das práticas de governança corporativa refere-se às práticas nº 30 (possui boletim informativo *on-line*), nº 33 (disponibiliza um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, chats, para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas, facilitando o diálogo entre prefeito e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação) e nº 39

(Disponibiliza um link específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu site, 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 *accountability*), pois apresentam os $e(d_i)$ mais distantes de 1. Estas práticas merecem atenção, haja vista que, ainda não são adotadas por muitos dos municípios. Não adotando práticas importantes como estas os municípios estão deixando de lado uma importante alternativa que contribuiria para o aumento da legitimidade.

De forma geral, as questões da prática de participação cidadã apresentaram $e(d_i)$ inferiores aos das questões das duas dimensões anteriores, significando que as ações relacionadas a participação dos cidadãos no governo precisam ser melhoradas para contribuírem de maneira mais efetiva na obtenção da legitimidade nos municípios analisados. Nesta dimensão, novamente os municípios do Estado de Santa Catarina se destacaram por fazerem maior uso das práticas de governança eletrônica para obtenção da legitimidade, em segundo lugar ficaram os municípios do Rio Grande do Sul e em terceiro os municípios do Paraná.

Na sequência, estão evidenciados, na Tabela 4, os resultados do cálculo da entropia das práticas da quarta dimensão que refere-se a privacidade.

Tabela 4 - Entropia informacional da categoria privacidade

Nº	Perguntas - Privacidade	Paraná		Rio Grande do Sul		Santa Catarina	
		$e(d_i)$	Peso	$e(d_i)$	Peso	$e(d_i)$	Peso
40	Declara a política de privacidade no site, descrevendo os tipos de informações recolhidas e as políticas de utilização e partilha das informações pessoais, identificando os coletores das informações, disponível em todas as páginas que aceitam os dados, e com a data em que a política de privacidade foi revisada.	0,97 3	0,179	0,96 8	0,159	0,97 6	0,153
41	Permite diminuir a divulgação de informações pessoais, dispondo da possibilidade de entrar e sair do fornecimento das informações.	0,98 3	0,128	0,98 7	0,132	0,98 1	0,136
42	Permite que o usuário revise os dados pessoais e conteste os registros de informações incompletas ou erradas.	0,97 3	0,115	0,97 6	0,118	0,98 6	0,130
43	Informa as práticas antes de qualquer informação pessoal ser coletada, evidenciando a entidade que está obtendo a informação, o propósito do recolhimento, potenciais recebedores, natureza da informação, meios de coleta, se as informações são voluntárias ou obrigatórias e a consequência do não fornecimento.	0,98 3	0,123	0,98 6	0,138	0,99 6	0,103
44	Limita o acesso de dados e garante que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas e criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria.	0,99 8	0,071	0,99 9	0,083	0,99 9	0,088
45	Disponibiliza endereço de contato, telefone e/ou e-mail, específicos para denúncias, críticas, sobre a política de privacidade e segurança.	0,95 8	0,179	0,95 9	0,163	0,96 0	0,162
46	Permite 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.	0,99 5	0,080	0,99 8	0,087	0,99 2	0,091
47	Permite acesso a informações não públicas para os servidores, mediante uma área restrita que exija senha e/ou registro.	0,98 3	0,124	0,97 2	0,120	0,98 7	0,137

Total		7,84 6	1,000	7,84 4	1,000	7,87 8	1,000
--------------	--	-------------------	--------------	-------------------	--------------	-------------------	--------------

Fonte: dados da pesquisa.

Nota-se, na Tabela 4, que os maiores $e(d_i)$ iguais a 0,998, 0,999, 0,999 e 0,995, 0,998, 0,992 encontram-se nas práticas nº 44 (limita o acesso de dados e garante que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas e criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria) e nº 46 (Permite 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). Significa dizer que há baixa entropia, ou seja, praticamente todos os municípios possuíam essas duas práticas de governança eletrônica. Todavia, são as que mais contribuem para a obtenção da legitimidade dos municípios dentre as práticas dessa dimensão.

A prática nº 40 que trata-se de declarar a política de privacidade no site, descrevendo os tipos de informações recolhidas e as políticas de utilização e partilha das informações pessoais, identificando os coletores das informações, disponível em todas as páginas que aceitam os dados, e com a data em que a política de privacidade foi revisada e a prática nº 45 sobre disponibilizar endereço de contato, telefone e/ou e-mail, específicos para denúncias, críticas, sobre a política de privacidade e segurança apresentaram maior entropia, consequentemente, $e(d_i)$ mais distantes de 1 e contribuem em menores proporções na obtenção da legitimidade.

De forma geral, as questões da dimensão privacidade apresentaram $e(d_i)$ bastante próximos a 1, ou seja, ocorreu pouca variabilidade nas práticas. Nenhuma prática desse grupo atingiu a máxima entropia $e(d_i)$ igual a 1, caso tivesse atingido, não estaria transmitindo nenhuma informação no grupo (Zeleny, 1982). Novamente destacaram-se os municípios de Santa Catarina.

Os cálculos da entropia das questões da quinta dimensão denominada usabilidade e acessibilidade são descritos na Tabela 5.

Tabela 5 - Entropia informacional da categoria usabilidade e acessibilidade

Nº	Perguntas – Usabilidade e acessibilidade	Paraná		Rio Grande do Sul		Santa Catarina	
		$e(d_i)$	Peso λ_i	$e(d_i)$	Peso λ_i	$e(d_i)$	Peso λ_i
48	O tamanho da <i>homepage</i> (página inicial do site) deve ter no máximo dois comprimentos da tela.	0,992	0,064	0,996	0,035	0,982	0,065
49	Determina o público-alvo do site, com canais personalizados para grupos específicos, como cidadãos, empresas ou outros órgãos públicos.	0,957	0,115	0,959	0,129	0,958	0,123
50	A barra de navegação deve conter os itens agrupados na área de navegação, utilizando termos claros para definir as opções de navegação de categorias, ícones de navegação de reconhecimento imediato da classe de itens, links identificados.	0,990	0,080	0,999	0,048	0,996	0,031
51	Fornece links clicáveis para a página inicial em todas as páginas, para os departamentos governamentais e para sites relacionados fora do governo.	0,953	0,128	0,954	0,132	0,962	0,123
52	Disponibiliza na página principal um mapa do site ou esboço de todos os sites.	0,966	0,103	0,966	0,124	0,976	0,103
53	As páginas devem ser constituídas com cores padrão e consistentes, com adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos.	-	-	-	-	-	-

54	Os textos devem ser sublinhados indicando os links.	-	-	-	-	-	-
55	Disponibiliza a data da última atualização das páginas.	-	-	-	-	-	-
56	Fornecer um link para informações sobre o governo, com a possibilidade de contato, com endereço, telefone, fax ou e-mail.	-	-	-	-	-	-
57	Disponibiliza versões alternativas de documentos longos, como arquivos em PDF ou DOC.	0,954	0,111	0,958	0,136	0,962	0,129
58	Permite que os campos dos formulários sejam acessíveis por meio das teclas ou do cursor, identificando claramente aqueles com preenchimentos obrigatórios, fazendo com que a ordem das guias dos campos seja lógica, ou seja, com o toque na tecla "tab" passe para o próximo campo.	0,976	0,072	0,974	0,035	0,989	0,077
59	Disponibiliza informações de como identificar e corrigir erros submetidos.	0,976	0,071	0,984	0,091	0,989	0,077
60	Dispõe de um site de busca ou um link no próprio site do governo.	0,990	0,080	0,989	0,083	0,996	0,089
61	Dispõe de seu próprio mecanismo de pesquisa, permitindo que as pesquisas sejam feitas de forma específica, por secretaria, em todo o site; com recursos de pesquisas avançadas, como a utilização de palavras, frases exatas, combinação; com capacidade para classificar os resultados da pesquisa por relevância ou outros critérios.	0,962	0,104	0,969	0,096	0,966	0,093
62	Disponibiliza um mecanismo de acesso aos portadores de necessidades especiais.	0,999	0,010	0,998	0,046	0,995	0,039
63	Disponibiliza os conteúdos do site em mais de um idioma.	0,999	0,010	-	-	-	-
64	Disponibiliza os conteúdos de áudio com transcrições escritas e/ou legendas.	0,993	0,050	0,998	0,046	0,993	0,051
65	Permite o acesso ao site e seus conteúdos por meio do teclado do computador.	-	-	-	-	-	-
Total		12,70 6	1,000	11,74 4	1,000	11,76 3	1,000

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 5 que seis práticas dessa dimensão apresentam-se com valores de entropia vazios pelo fato de terem atingido $e(d_i)$ equivalente a 1. Portanto, os resultados indicam que as 99 prefeituras possuem a prática nº 53 (as páginas devem ser constituídas com cores padrão e consistentes, com adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos), nº 54 (os textos devem ser sublinhados indicando os links), nº 56 (fornece um link para informações sobre o governo, com a possibilidade de contato, com endereço, telefone, fax ou e-mail) e 65 (permite o acesso ao site e seus conteúdos por meio do teclado do computador). Então, na dimensão relacionada a usabilidade e acessibilidade, essas quatro práticas são as que mais contribuem para a obtenção da legitimidade dos municípios.

Quanto a prática nº 55 (disponibiliza a data da última atualização das páginas) e nº 63 (disponibiliza os conteúdos do site em mais de um idioma) nota-se, também, que os $e(d_i)$ s foram iguais 1. No entanto, de modo contrário, para essas práticas significa que nenhum dos 99 municípios possuíam essas práticas de governança eletrônica. Cabe destacar novamente que desconsiderar práticas importantes como estas equivale a deixar de lado importantes alternativas que possibilitam aumento da legitimidade.

As práticas nº 49 (determina o público-alvo do site, com canais personalizados para grupos específicos, como cidadãos, empresas ou outros órgãos públicos), nº 51 (fornece links clicáveis para a página inicial em todas as páginas, para os departamentos governamentais e para sites relacionados fora do governo) e nº 57 (disponibiliza versões alternativas de documentos longos, como arquivos em PDF ou DOC) apresentaram os menores $e(d_i)s$, todos novamente próximos a 0,955 nos três estados, consequentemente resultando nos maiores pesos ($\tilde{\lambda}_i$) e indicando que essas práticas também merecem atenção, pois muitos municípios não as adotaram.

Destaca-se ainda que os municípios de Santa Catarina são os que fazem maior uso das práticas de usabilidade e acessibilidade para obtenção da legitimidade, seguidos pelos municípios do Rio Grande do Sul e, por último, os municípios do Paraná.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo objetivou analisar as práticas de governança eletrônica em municípios da região sul do Brasil, sob a ótica da teoria da legitimidade. Para tal, realizou-se pesquisa descritiva, conduzida por meio de análise documental e abordagem quantitativa dos dados utilizando-se da entropia informacional, em uma amostra que compreendeu 99 municípios.

Em relação às treze práticas iniciais do índice de Mello (2009) que compõem a primeira dimensão denominada práticas de conteúdo, os resultados revelaram que a prática nº 1 relacionada a disponibilização de uma lista de links de órgãos internos e externos, a localização dos escritórios, agências, setores etc., contato com horário de funcionamento, endereço, nomes, etc. e a prática 7, quanto a possibilidade de obter cópia de documentos públicos, por meio de impressão, download, destacaram-se positivamente, pois todos os municípios da amostra (99) possuíam essas duas práticas. Portanto eram as práticas que mais contribuíam para a obtenção da legitimidade.

Negativamente, contribuindo em menor proporção na obtenção da legitimidade, destacaram-se a prática nº 2 que analisa a disponibilização da agenda do gestor e das políticas da instituição e a prática nº 4 que refere-se a disponibilização das informações do orçamento, relatórios contábeis, anexos da LRF, informações das licitações em andamento, editais etc. que possuíam estados em que nenhum dos municípios havia adotado tais práticas.

Quanto a segunda dimensão denominada práticas de serviço, destacaram-se também duas práticas que contribuem em maior proporção para a obtenção da legitimidade dos municípios analisados. No caso da prática nº 14 que refere-se a disponibilização de e-mails, telefones e endereços para solicitar informações e da prática nº 2 sobre a página principal ser personalizada para facilitar o acesso do cidadão aos serviços, os resultados evidenciaram que as 99 prefeituras possuíam essas duas práticas de governança eletrônica.

De modo contrário, as práticas menos adotadas pelos municípios foram as práticas nº 17 (Permite o acesso a informações relacionadas à educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, transporte), nº 20 (Disponibiliza um mecanismo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas/denúncias públicas) e nº 26 (Concede licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/registro de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissões para construção), pois apresentaram os menores $e(d_i)s$.

No tocante a terceira dimensão denominada práticas de participação cidadã, constatou-se que a maioria dos municípios disponibilizava um e-mail para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para resposta, o que fazer se a resposta não foi recebida e uma cópia da sua

mensagem original (prática nº 32). Constatou-se também que há disponibilização de informações biográficas, e-mail, telefone, fotografia, endereço para contato com os gestores eleitos e membros da gestão municipal (prática nº 37). Portanto, nessa dimensão, essas duas práticas são as mais utilizadas pelos municípios para a obtenção da legitimidade.

Por outro lado, percebeu-se que a prática de nº 30 (possui boletim informativo on-line), nº 33 (disponibiliza um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, chats, para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas, facilitando o diálogo entre prefeito e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação) e nº 39 (Disponibiliza um link específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu site, 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 *accountability*), contribuíam em menor proporção na obtenção da legitimidade, pois apresentam os e(d)s mais distantes de 1.

No que se refere a quarta dimensão denominada privacidade foi possível verificar destaque nas práticas de nº 44 (limita o acesso de dados e garante que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas e criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria) e nº 46 (Permite 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). Nestas práticas havia baixa entropia, ou seja, praticamente todos os municípios faziam uso dessas duas práticas de governança eletrônica.

Negativamente, nesta dimensão, destacaram-se as práticas de nº 40 (declara a política de privacidade no site, descrevendo os tipos de informações recolhidas e as políticas de utilização e partilha das informações pessoais, identificando os coletores das informações, disponível em todas as páginas que aceitam os dados, e com a data em que a política de privacidade foi revisada) e nº 45 (Disponibiliza endereço de contato, telefone e/ou e-mail, específicos para denúncias, críticas, sobre a política de privacidade e segurança).

No que tange a quinta dimensão denominada usabilidade e acessibilidade os resultados demonstram que as práticas de nº 53 (as páginas devem ser constituídas com cores padrão e consistentes, com adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos), nº 54 (os textos devem ser sublinhados indicando os links), nº 56 (fornece um link para informações sobre o governo, com a possibilidade de contato, com endereço, telefone, fax ou e-mail) e 65 (permite o acesso ao site e seus conteúdos por meio do teclado do computador) destacaram-se positivamente, pois todos os municípios da amostra (99) possuíam essas quatro práticas que são as que mais contribuem para a obtenção da legitimidade dos municípios.

Negativamente destacaram-se as práticas de nº 55 (disponibiliza a data da última atualização das páginas) e nº 63 (disponibiliza os conteúdos do site em mais de um idioma) que possuíam estados em que nenhum dos municípios havia adotado essas práticas.

De modo geral, os municípios do Estado de Santa Catarina se destacaram com melhor média de adoção às práticas de governança eletrônica e conseqüentemente podem estar dispondo de maior legitimidade perante a sociedade. Em seguida têm-se os municípios do Rio Grande do Sul e em terceiro os municípios do Paraná. Conclui-se que muitos municípios não possuíam um grande número das práticas de governança eletrônica analisadas e isso pode prejudicar o acesso à informação e ao conhecimento sobre o processo político.

Os resultados deste estudo despertam interesse em novas pesquisas, sendo assim, sugere-se analisar variáveis que possam estar relacionadas com o nível de adoção às práticas de governança eletrônica, bem como fazer replicação do estudo em outros municípios de

outras regiões do país, bem como realizar comparações de resultados entre eles. Sugere-se também um estudo comparativo ao longo do tempo para analisar a evolução quanto ao grau de adesão das práticas.

REFERÊNCIAS

- Araújo, W. F. G. & Laia, M.M. (2004). Governança eletrônica e gestão da informação em portais de governo: uma análise da reestruturação do Portal Minas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad.
- Bansal, P. & Clelland, I. (2004). Talking trash: Legitimacy, impression management, and unsystematic risk in the context of the natural environment. *Academy of Management Journal*, 47(1), p. 93-103.
- Beuren, I. M. & Söthe, A. (2009). A teoria da legitimidade e o custo político nas evidenciações contábeis dos governos estaduais da região sudeste do Brasil. *RCO – Revista de Contabilidade e Organizações*, 3(5), p. 98 – 120.
- Biermann, F. & Pattberg, P. (2008). Global environmental governance: taking stock, moving forward. *Annual Review of Environment and Resources*. 33, p. 277-294.
- Budhiraja, R. (2003). *Electronic governance: a key issue in the 21st century*. Recuperado em 17 out, 2012, de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN003628.pdf>>.
- Crespin-Mazet, F. & Dontenwill, E. (2012). Sustainable procurement: Building legitimacy in the supply network. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 18(4).
- Guthrie, J. & Parker, L. D. (1989). Corporate Social Reporting: A Rebuttal of Legitimacy Theory. *Accounting and Business Research*. 19(76), p. 343-352.
- Holzer, M. & Kim, S. (2005) *Digital governance in municipalities worldwide: a longitudinal assessment of municipal websites throughout the world*. Division for Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs, United Nations. Recuperado em 16 out, 2013, de<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan022839.pdf>>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012). Recuperado em 17 out, 2012, de<<http://www.ibge.gov.br/>>.
- Leal, R. P. C. & Carvalhal-Da-Silva, A. L. (2007). Corporate governance and value in Brazil (and in Chile). In: Chong, A. & Lopes-De-Silanes, F. (Org.). *Investor protection and corporate governance: firm level evidence across Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, p. 213-287.
- Lehman, C. (1983). Stalemate in Corporate Social Responsibility Research. *American Accounting Association Public Interest Section*. Working paper.
- Lei Complementar nº. 101*, de 04 de maio de 2000 (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- Lei Complementar nº. 131*, de 27 de maio de 2005 (2005). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de 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.

Livesey, S. M. & Kearins, K. (2002). Transparent and caring corporations? A study of sustainability reports by the body shop and royal dutch/shell. *Organization and Environment*, 15(3), p. 233-258.

Lopes, A. B. & Walker, M. (2008, February i). *Firm-level incentives and the informativeness of accounting reports: an experiment in Brazil*. Recuperado em 5 dez, 2011, de <<http://ssrn.com/abstract=1095781> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1095781>>.

Medeiros, P. H. R. (2004) *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

Mello, G. R. (2009). *Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros*. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Moura, G.D., Dallabona, L. F., Fank, O. L., Santos, P. S. A. & Varela, P. S. (2011). Análise das práticas de governança eletrônica de municípios do Estado de Santa Catarina. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 3., Porto Alegre, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD.

Moura, G.D., Kloeppel, N. & Beuren, I. M. (2012). Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: Uma análise nos estados das regiões brasileiras. In: XV Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, 25., 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FGV.

Okot-Uma, R. W'O. (2000) *Electronic governance: re-inventing good governance*. Recuperado em 16 out, 2012, de <<http://webworld.unesco.org/publications/it/egov/wordbank/20/okotuma.pdf>>.

Patten, D. M. (1992). Intra-industry environmental disclosures in response to the Alaskan oil spill: a note on legitimacy theory. *Accounting, Organizations and Society*, 17(5), p. 471-475.

Paul, S. (2007). A case study of E-governance initiatives in India. *The International Information & Library Review*, 39, p. 176-184.

Platt Neto, O. A., Cruz, F. & Vieira, A.L. (2006). Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 1(5), p. 135-146.

Rezende, D. A. & Frey, K. F. (2005). Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. *Revista Eletrônica de Gestão de Negócios*, 1(1), p. 51-59.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), p. 652-667.

Silva, J. M. & Correa, P. S. A. (2006). Governança eletrônica e o empreendedorismo: uma análise dos sites das prefeituras do estado do Paraná. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad.

Silveira, A. D. M., Leal, R. P. C., Carvalhal-da-Silva, A. L. & Barros, L. A. B. C. (2010).

Endogeneity of Brazilian corporate governance quality determinants. *Journal of Corporate Governance*, 10(2), p. 191-202.

Soares Junior, J. S. & Santos, E. M. (2007). Governança eletrônica: uma perspectiva sócio técnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, p. 1-16.

Steffek, J. (2009). Discursive legitimation in environmental governance. *Forest Policy and Economics*. 11, p. 313-318.

Suchman, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), p. 571-610.

Tornikoski, E. T. & Newbert, S. L. (2007). Exploring the determinants of organizational emergence: A legitimacy perspective. *Journal of Business Venturing*. 22, p. 311-335.