

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) Ricardo Bernardes da Cunha

INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO: UMA ANÁLISE DA  
TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DAS CAPITANIAS DA  
MARINHA.

Rio de Janeiro

2017

CC (IM) Ricardo Bernardes da Cunha

INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO: UMA ANÁLISE DA  
TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DAS CAPITANIAS DA  
MARINHA.

Monografia apresentada à Escola de Guerra  
Naval, como requisito parcial para a  
conclusão do Curso Superior.

Orientador: CMG (RM1) Nilson da Silva  
Moreira

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2017

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo oferecer uma contribuição à literatura acerca da transparência ativa de órgãos públicos. Foi desenvolvido um modelo de avaliação de transparência, com base em estudos anteriores, na legislação em vigor, e em atividades comuns às unidades de análise, contendo itens de avaliação de divulgação de informações de natureza obrigatória e voluntárias. Foram avaliados, conforme o modelo, vinte e sete sítios eletrônicos das Capitâneas dos Portos e Fluviais diretamente subordinadas aos Comandos dos Distritos Navais, sob duas óticas. Na primeira, foram calculados os índices de observância para cada item de verificação, enquanto que na segunda, foram calculados os índices de transparência de cada capitania, para, posteriormente, serem agrupadas por Distritos Navais, a fim de se verificar se possuem a mesma distribuição de índices. Os resultados mostram que os índices de observância de itens de divulgação voluntária são maiores que os índices dos itens obrigatórios. Em relação à segunda ótica, constatou-se que os Distritos Navais possuem a mesma distribuição dos índices de transparência das capitâneas para os itens de divulgação obrigatória e distribuição diferente dos índices de transparência de itens de divulgação voluntária. Constatou-se ainda que não há correlação entre os índices de transparência de itens obrigatórios e voluntários.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DPC	Diretoria de Portos e Costas
GRU	Guia de Recolhimento da União
ITGP-M	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PREPOM	Programa de Ensino Profissional Marítimo
NAP	Nova Administração Pública
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	6
2 REVISÃO DA LITERATURA .....	7
2.1 Governança .....	8
2.2 Teoria da Agência .....	9
2.3 Transparência .....	10
2.4 Estudos anteriores sobre transparência .....	12
3 METODOLOGIA .....	15
3.1 Classificação da pesquisa .....	15
3.2 População de estudo .....	16
3.3 Coleta de dados .....	16
3.4 Modelo de avaliação .....	16
3.5 Análise dos dados .....	17
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....	19
4.1 Análise do Índice de observância do item de verificação .....	19
4.2 Análise do Índice percentual de transparência das Capitânias .....	21
5 CONCLUSÃO .....	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	24
APÊNDICE A - MODELO DE AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA . .....	27
APÊNDICE B - RESULTADO DOS ÍNDICES DE OBSERVÂNCIA POR ITEM DE VERIFICAÇÃO .....	31
APÊNDICE C - RESULTADO DOS ÍNDICES PERCENTUAIS DE TRANSPARÊNCIA DAS CAPITANIAS.....	32

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia de transparência, como forma de se reduzir a assimetria informacional entre a Administração Pública e o cidadão, surgiu pela primeira vez no arcabouço jurídico na Constituição Federal de 1988. Após mais de uma década sem regulamentação, somente com a Lei de Responsabilidade Fiscal o tema foi abordado novamente, ganhando uma maior relevância. A partir daí, como assevera Andrade, Raupp e Pinho (2017), iniciou-se um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público, com destaque para a promulgação da Lei de Transparência e a Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, a transparência não pode ser considerada apenas uma boa prática de gestão, pois trata-se de uma obrigação, definida na legislação, do agente público para com a população. Nesse contexto, é visível a preocupação da Marinha em atender ao ordenamento jurídico, haja vista a publicação nos normativos internos acerca do assunto, como a Circular nº 2/2017 da Secretaria-Geral da Marinha (Transparência Pública - Disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira das Unidades Gestoras (UG) na rede mundial de computadores, DCTIMARINST nº 33-05 (Gestão de Sítios Eletrônicos de Internet de propriedade da MB) e NORTEC-41 (Normas Técnicas sobre a Avaliação de Desempenho das Capitânicas, Delegacias e Agências nas áreas de segurança do tráfego aquaviário e ensino profissional marítimo. Em que pese a condução de Auditorias de Avaliação da Gestão e de Acompanhamento da Gestão pelo Centro de Controle Interno da Marinha, em que os aspectos de conformidade com a legislação são observados, apenas as Organizações Militares contempladas no Plano Anual de Auditorias são avaliadas sob o aspecto da transparência. Por conseguinte, a Marinha não possui um diagnóstico amplo do nível de transparência eletrônica de suas Organizações Militares.

Estudos anteriores, como Santana Junior *et al* (2009), Já Silva, Hoch e Santos (2013) e Bairral *et al* (2015), apontam que diversos órgãos públicos não apresentam níveis de transparência satisfatórios. Dessa forma, o presente estudo visa analisar em que medida se encontra a transparência eletrônica da Marinha do Brasil, especificamente das Capitânicas dos Portos, verificando se existem diferenças significativas entre as distribuições dos índices de transparência das capitânicas agrupadas por Distritos Navais, além de verificar a existência de correlação entre os itens de divulgação obrigatória e voluntária. Dessa forma, o estudo pretende oferecer uma contribuição à literatura sobre o tema transparência eletrônica na Administração Pública, em especial no que tange à análise de unidades das Forças Armadas.

A relevância do estudo reside no fato de que a transparência torna-se cada vez mais pertinente, pois a divulgação da informação pública proporciona, de uma maneira geral, um importante *feedback* para o contribuinte sobre a utilização dos recursos públicos, ou ainda o atendimento de uma necessidade específica. A análise dos sítios eletrônicos das Capitâneas dos Portos possui como propósito fortalecer o controle interno dessas unidades, no que diz respeito à conformidade, assegurando o cumprimento da legislação ou ainda, apontando eventuais fragilidades e sugestões de ações corretivas.

Além da presente introdução, esse estudo é composto por cinco seções. A primeira seção apresenta a revisão da literatura, abrangendo conceitos de governança, teoria da agência e transparência, além da apresentação de estudos anteriores sobre transparência eletrônica no setor público brasileiro.

A segunda seção contempla a metodologia adotada na pesquisa, evidenciando sua classificação, as características da população de estudo (capitâneas), como se deu a coleta de dados, as características do modelo de avaliação, as fórmulas dos indicadores empregados e, ainda, os critérios empregados na análise de dados para se determinar se os índices calculados para as capitâneas, agrupados nos respectivos Distritos Navais, possuem a mesma distribuição, bem como para se determinar a correlação dos índices de transparência de itens obrigatórios com os voluntários.

Na terceira seção serão exibidos os resultados da pesquisa, por meio de uma apresentação descritiva dos índices de observância (sob a ótica dos itens de verificação) e de transparência (sob a ótica das capitâneas) calculados, tanto para os itens de divulgação obrigatória quanto para os voluntários. Além disso, serão apresentados os resultados estatísticos acerca das distribuições dos índices de transparência agrupados pelos Distritos Navais e da correlação dos índices de transparência de itens obrigatórios com os voluntários. A quarta e última seção expõe a conclusão do estudo, além comparações com estudos anteriores e de sugestões para novas pesquisas.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

Este capítulo pretende trazer ao leitor os principais conceitos relacionados ao tema, de forma a permitir ao leitor compreender o contexto e a importância da transparência, em especial na gestão pública. Para tanto, a presente revisão da literatura tratará dos aspectos relacionados com a transparência, e assuntos correlatos, como a governança, a relação

principal x agente, além de uma revisão de estudos anteriores sobre transparência na Administração Pública.

## 2.1 Governança

Slomsky *et al* (2008) elenca uma série de conceitos de governança corporativa definidos por diversos autores. A ideia central de todas essas definições é que governança corporativa pode ser descrita como um conjunto de mecanismos, estruturas e princípios que definem o processo decisório de uma empresa, determinando o controle do desempenho e a direção estratégica das organizações, buscando a maximização da riqueza dos acionistas e outras partes interessadas.

Dentre as definições de Governança, destaca-se a do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC): “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.” (IBGC, 2015, p. 20)

Segundo o IBGC, a Governança se baseia em 4 princípios, a saber: transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade corporativa.

### Transparência

Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

### Equidade

Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

### Prestação de Contas (*accountability*)

Os agentes de governança<sup>7</sup> devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

### Responsabilidade Corporativa

Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos. (IBGC, 2015, p. 20-21)

Já em relação à governança pública, Kickert (1997) assevera que possui um escopo mais amplo do que o conceito do mundo corporativo, abrangendo conceitos como legalidade e legitimidade, relacionando três padrões de normas e valores, a saber: os direitos individuais e a adequação dos processos governamentais referentes à sua relação com o cidadão; efetividade e eficiência relativas à função de governo e à sua produção e distribuição

bens e serviços; e o poder de verificação em relação ao escrutínio público do funcionamento governamental.

Nesse contexto, Slomsky *et al* (2008) afirma que a governança corporativa governamental pode ser considerada como um mecanismo que possibilita o funcionamento harmonioso entre a administração, a supervisão e controle, realizada pela organização governamental, visando ao alinhamento das atividades executadas com os objetivos políticos definidos pelo governo, bem como, a comunicação pública das ações realizadas por meio de uma prestação de contas para a sociedade ou em benefício dela.

## 2.2 Teoria da Agência

Jensen e Meckling (1976) definem o relacionamento da agência como uma relação na qual uma ou mais pessoas (principal) contratam outra pessoa (agente), o qual recebe delegação de autoridade para tomada de decisões na condução de determinada atividade/negócio de interesse do principal. Assim, se ambas as partes agem visando a maximização de suas utilidades pessoais, a Teoria da Agência afirma que existe uma boa razão para acreditar que o agente não agirá sempre de forma a atender os anseios do principal. Portanto, o problema da agência ocorre quando o agente toma decisões visando maximizar a sua utilidade pessoal, e não os interesses do principal, motivo este que originou sua contratação.

Apesar de ter sido, originalmente, desenvolvida para explicar o comportamento dos agentes da firma, em especial a relação entre acionistas e gestores, os conceitos apresentados na Teoria da Agência descrevem, de maneira universal, muitas relações sociais que vão além do ambiente empresarial. Leruth e Paul (2006) descrevem uma destas relações envolvendo os cidadãos, que figuram como principais, e os gestores públicos, como agentes, no que tange ao uso do erário e de outros recursos públicos visando o atendimento dos anseios sociais. Os autores utilizam como exemplo de problema de agência no setor público, um conceito mais amplo de corrupção, abrangendo o uso de cargos públicos para benefícios privados e a má gestão dos recursos públicos.

Sob esse aspecto, Slomsky *et al* (2008) julgam pertinente a visualização das entidades públicas sob a perspectiva da Teoria da Agência. Segundo os autores é possível verificar claramente uma relação de agência, devido à presença de três condições necessárias, quais sejam: a possibilidade de o agente (gestor público) adotar diversos comportamentos, inclusive aqueles que não sejam de interesse da sociedade; o fato de que a ação do agente afeta o bem-estar dos dois atores; e a dificuldade que o principal (cidadão) tem em observar as ações do gestor público, o que gera a assimetria informacional. Dada essa situação, a

preocupação que se apresenta é saber se o gestor público adotará o comportamento que seja de interesse da sociedade (SLOMSKI, *et al*, 2008).

É possível concluir que a base do problema de agência no setor público é a questão da informação incompleta (assimétrica), que remete à posse, pelo agente (gestor público), de um conjunto privilegiado de informações sobre as atividades desenvolvidas no relacionamento com o principal (cidadão). (BAIRRAL, *et al*, 2015).

Os agentes, naturalmente, controlam a preparação das informações que são expostas aos cidadãos, e isso possibilita a existência de distorções nas informações, que, por exemplo, podem supervalorizar obras que não deveriam receber tanto recursos. Daí decorre a necessidade de um controle social efetivo, o seu maior instrumento de cobrança dos governantes. (ALBUQUERQUE *et al*, 2007).

### 2.3 Transparência

Como visto anteriormente, a transparência está relacionada a conceitos como governança e *accountability*. Além disso, é justamente a ausência de transparência (assimetria informacional) uma das causas do problema da relação principal versus agente.

Nesse contexto, Filgueiras (2011) assevera que a transparência tem por objetivo a redução das assimetrias informacionais entre a sociedade e agentes estatais, de forma que as falhas de gestão sejam minoradas, possibilitando o controle do cidadão sobre os atos ilícitos cometidos no âmbito da administração pública. É entendida como um pilar da gestão pública para tornar os governos responsáveis perante a população e tem por perspectiva uma política da publicidade.

O cuidado com a transparência na gestão pública remonta há meio século, com a efetivação da administração pública gerencial na Inglaterra. Entretanto, somente na década de 1990 esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental (CRUZ *et al*, 2012).

No Brasil, a questão da transparência pública foi recepcionada inicialmente no arcabouço jurídico nacional na Constituição Federal de 1988 (ABDALLA, TORRES, 2016), especificamente no inciso XXXIII do art. 5º, que declara que qualquer cidadão possui o “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” (BRASIL, 1988).

Apesar de o acesso à informação ser garantido constitucionalmente ao cidadão, Santana Junior *et al* (2009) assevera que sua efetividade depende da tempestividade e dos custos dos meios fornecidos pela administração pública em tornar esse direito garantido. A internet, dentro desse conceito de governo eletrônico, pode produzir as condições

fundamentais para que a população alcance o aprimoramento do seu exercício de cidadania. A principal contribuição que o uso da internet oferece para a divulgação das ações governamentais é a redução do custo do exercício da cidadania, tendo em vista que possibilita ao cidadão o acesso das informações de seu interesse despendendo uma menor quantidade de tempo e dinheiro, consolidando os fundamentos de uma sociedade democrática e plural (SANTANA JUNIOR *et al*, 2009).

Nesse contexto, Abdala e Torres (2016), citam a crença no poder de influência da sociedade civil sobre as ações do governo, construindo um poder de incidência política e na exigência de controle governamental. Todavia, Fiabane (2011, apud Abdala, Torres, 2016, p. 149) ressalta que é o padrão da “relação entre governo e cidadão que determina a prática do controle, sendo necessário o exercício pleno da cidadania, por uma população bem informada que participa, acompanha e fiscaliza seus governos”.

De qualquer forma, as tecnologias da informação e comunicação facilitam a publicidade das regras e os critérios que governam as decisões. Os responsáveis por determinadas ações podem ser objetivamente identificados. Observa-se, portanto, a importância das novas tecnologias de informação e comunicação, em especial a internet, na prestação de contas governamental e na interatividade entre os gestores públicos e a sociedade (SLOMSKY *et al*, 2009).

Segundo Vaz, Ribeiro e Matheus (2011), o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação possibilitou que as bases de dados brutas pudessem ser livremente filtradas, trabalhadas ou cruzadas, gerando uma infinidade de aplicações e conhecimentos úteis aos cidadãos, de acordo com as suas necessidades. Sob esse aspecto, o não se deve considerar transparente um governo pelo simples fato de tornar disponíveis as informações, mas deve, ainda, fazer chegar essas informações aos cidadãos e que sejam por eles compreendidas (VAZ, RIBEIRO E MATHEUS, 2011),

Segundo Antonino (2013), a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF nº 101/2000, da Lei Complementar nº 131/2009, e do Decreto nº 7.185/2010 podem ser decorrência da preocupação do legislador brasileiro em providenciar a regulamentação, inexistente até então do processo de transparência na gestão pública. Nota-se que a primeira regulamentação da transparência pública prevista no art. 37 da Carta Magna ocorreu depois de mais de uma década da referida Constituição.

Sob esse aspecto, a regulamentação logo após da década de 1990 foi “impulsionado por uma nova onda de reforma do Estado, marcada pela inspiração nos

pressupostos da Nova Administração Pública (NAP) e pela adoção de um modelo gerencial de Governo” (ABDALA, TORRES, 2016, p.148).

É visível a contribuição dada pela LRF para transparência na gestão pública, na medida em que se observa a exigência da ampla divulgação aos instrumentos de gestão fiscal, inclusive em meios eletrônico de acesso público. Já a Lei Complementar – LC nº 131/2009, acrescenta dispositivos à LRF e trata da determinação de disponibilizar, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação (ANTONINO, 2013; ABDALA E TORRES, 2016).

A questão da transparência ativa é tratada pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e pelo seu decreto regulador (decreto 7.724/2012), ao determinar órgãos e entidades públicas a promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Dessa forma foi ampliada natureza das informações a serem divulgadas, não se restringindo a informações orçamentárias, financeiras e fiscais.

Sob a ótica da cidadania, Heald (2007) conclui que o livre acesso à informação e a eliminação do sigilo são consideradas condições essenciais para a prevenção da corrupção e promoção da responsabilidade pública.

Dessa forma, a transparência não deve ser vista como um fim em si. Por ser um pilar da governança corporativa (IBGC, 2015), é um instrumento que auxilia o controle e supervisão das entidades, além de ser uma peça fundamental na redução da assimetria informacional existente (BAIRRAL, *et al*, 2015) entre o agente (gestor público) e o principal (cidadão).

#### 2.4 Estudos anteriores sobre transparência

Santana Junior *et al* (2009) analisaram os níveis de transparência fiscal eletrônica observados nos *sites* dos Poderes/Órgãos dos estados e do Distrito Federal e a sua associação com os seus respectivos indicadores econômico-sociais. Foi desenvolvido um modelo de investigação com 5 itens de avaliação, além de 2 consultas *on-line* com o objetivo de avaliar as ferramentas de contato entre o cidadão e os Poderes/Órgãos examinados, através de canal de e-mail ou formulário eletrônico, com o objetivo de verificar a efetividade das respostas aos questionamentos levantados. Os resultados evidenciam que, em média, há uma baixa aderência à integralidade das exigências legais de transparência fiscal eletrônica. No que diz respeito à associação desse resultado com os indicadores econômico-sociais, constatou-se a relação entre os níveis de transparência fiscal eletrônica dos Poderes/Órgãos analisados e os seus respectivos indicadores selecionados.

Cruz *et al* (2012) verificaram o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos 100 municípios mais populosos do Brasil. Para esse estudo, foi desenvolvido um Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), com um total de 143 itens de verificação, a partir de um modelo construído para análise da transparência eletrônica dos municípios espanhóis, e outras fontes oriundas da literatura afeta ao assunto e da legislação brasileira. Os resultados apontam uma pontuação média de 66,10 pontos (de um total de 143), tendo o município de menor pontuação obtido 15 pontos e o que obteve pontuação máxima alcançou 122 pontos. Os autores concluem que por se tratar de municípios que juntos respondem por 60% do PIB, considera-se que apresentaram um nível de transparência de informações da gestão pública municipal incompatível com o seu desenvolvimento socioeconômico. O estudo destacou ainda que existe associação das condições socioeconômicas dos municípios com os níveis de transparência eletrônica das cidades que compõem a amostra do estudo.

Rodrigues (2013) pesquisou a existência de padrões de transparência ativa estabelecidos na Lei de Acesso à Informação e no Decreto nº 7.724/2012 nos portais das universidades públicas federais das regiões sudeste e centro-oeste. O modelo de avaliação constou de 5 itens de avaliação. Os resultados evidenciam um desempenho heterogêneo quanto à aplicação das diretrizes de transparência ativa nas universidades.

Silva, Hoch e Santos (2013) analisaram os principais *sites* governamentais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito federal, com o objetivo de verificar se os portais já implementaram o Serviço de Informações ao Cidadão e de que forma possibilitam a solicitação de informações pelo cidadão, ou seja, o cumprimento do dever da transparência passiva do Estado. A avaliação do cumprimento da legislação limitou-se a análise da disponibilização de ferramentas ou formulários para o requerimento de informações por parte do cidadão. Constatou-se que a implementação da Lei de Acesso à Informação não ocorre no mesmo ritmo em todos os poderes.

Machado, Marques e Macagnam (2013) mensuraram o nível de transparência, por meio da evidenciação de informações obrigatórias nos sítios eletrônicos de quarenta e um municípios do Rio Grande do Sul, com população superior a 50 mil habitantes. O modelo de avaliação é composto por 32 itens de verificação, baseado em aspectos de divulgação obrigatória segundo Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação. Os resultados apontam baixo nível de transparência das informações determinadas nas referidas leis por parte dos municípios avaliados e a subutilização da Internet por parte das prefeituras municipais.

Bairral, Silva e Alves (2015) analisaram o nível de transparência pública nos relatórios de gestão anuais, do ano de 2010, de 115 entidades públicas federais. Para se analisar o nível de transparência, foi desenvolvido, durante o estudo, um índice de transparência pública federal (ITPF), composto por 112 itens de verificação, baseado em normativos legais (Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e Decisões Normativas TCU nº 107/2010 e nº 110/2010) que regem a divulgação das informações, nos relatórios de gestão anuais, da administração pública federal, além de 6 modelos internacionais, que envolvem os incentivos que estimulam ou inibem o gestor público a divulgar a informação, de ordem política, institucional, governamental, social e financeiro. Os resultados apontam um baixo nível de transparência pública nos relatórios de gestão (48%), deficiências na divulgação obrigatória (80%) e baixa aderência às práticas de evidenciação voluntária (19%). Os resultados apontam também a existência de uma relação positiva forte do índice de transparência pública com o tipo de entidade, a acessibilidade e população, enquanto a burocracia pública possui uma relação negativa com o referido índice. O estudo conclui também a existência de variáveis que não influenciam a divulgação pública, como o tamanho do núcleo de gestão, porte da entidade, receita orçamentária e dependência federal.

Sousa *et al* (2015) identificam os fatores determinantes dos níveis de transparência ativa com a utilização de *e-gov* nos estados brasileiros. Os resultados indicam como fatores determinantes dos níveis de transparência ativa, no exercício de 2010, os níveis de educação e renda. Entretanto, passados 2 anos, após a implantação do índice de transparência, os fatores sociodemográficos, econômicos e políticos perderam seu poder determinante sobre o nível de transparência ativa, o que pode sugerir uma atuação assimétrica dos órgãos de controle interno, uma possível influência do índice nas ações dos gestores públicos, ou a evolução da legislação local.

O estudo de Comin *et al* (2016) procurou identificar a relação existente entre o índice de atendimento à Lei de Acesso à Informação de 120 municípios catarinenses e os seus indicadores socioeconômicos. O modelo de avaliação foi composto por 19 quesitos baseados na Lei de Acesso à Informação (LAI) e o teste de correlação com os indicadores socioeconômicos foi de *Person*. A média geral de atendimento da legislação pelos municípios catarinenses foi de 69,43%. A mais alta avaliação foi de 94,74% e a menor, 15,79%. Dos cinco indicadores socioeconômicos avaliados, somente foi possível estabelecer uma correlação positiva com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Andrade, Raupp e de Pinho (2017) analisaram a transparência ativa dos portais eletrônicos das câmaras de municípios brasileiros com população superior a duzentos mil

habitantes (133 municípios). O modelo de avaliação de transparência desenvolvido é composto por 16 itens de verificação, sendo 8 restritos às exigências legais (Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação e o Decreto 7.724/2012) e 8 não restritos às exigências legais (opcionais). Os resultados apontam que 4,51% dos portais pesquisados não apresentaram nenhum indicador de transparência ativa. A grande maioria dos sítios eletrônicos das câmaras (90,22%) não atende plenamente às exigências legais. Apenas 5,26% dos portais pesquisados atendem plenamente às exigências legais. Este último grupo de câmaras, além de cumprir o preconizado na legislação, também apresentou os indicadores opcionais.

Bernardo, Reis e Sediya (2017) estudaram quais são os fatores que influenciam transparência no nível municipal de governo dos municípios de médio e grande porte do estado de Minas Gerais, assim considerados aqueles que possuem uma população de 50.000 habitantes. O estudo concluiu que a receita orçamentária e taxa de alfabetização são fatores que influenciam positivamente a transparência dos municípios, enquanto que o tamanho da população possui uma correlação negativa com o índice de transparência utilizado. Foram identificados ainda os fatores que não influenciam a transparência das cidades analisadas, como a taxa de emprego, a renda per capita e o índice Firjan de Gestão Fiscal.

### **3 METODOLOGIA**

Pretende-se agora apresentar ao leitor a metodologia adotada na pesquisa, evidenciando sua classificação, as características das unidades de análise (população), a descrição da coleta de dados, as características do modelo de avaliação de transparência, as fórmulas dos indicadores empregados e, ainda, os critérios empregados na análise de dados, de forma a permitir uma melhor compreensão dos resultados.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

Em relação aos objetivos, a presente pesquisa enquadra-se como exploratória. Segundo Gil (2010), a pesquisa exploratória possui o propósito de proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torna-lo mais explícito ou a construção de hipóteses.

No que diz respeito à finalidade, este estudo pode ser classificado como pesquisa aplicada, uma vez que tem por objetivo à “aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica” (GIL, 2010, p.27). No caso a aplicação seria a ampliação de

conhecimentos sobre a transparência pública eletrônica, além do fornecimento de um diagnóstico sobre o grau de transparência das capitânicas dos portos.

Esta pesquisa pode ser caracterizada também como um estudo de levantamento, que busca descrever ou explicar as características de uma população, por meio de uma observação direta das unidades de análise (GIL, 2010).

### 3.2 – População de estudo

A população do estudo foi composta pelas Capitânicas dos Portos e Fluviais diretamente subordinadas aos Comandos dos Distritos Navais. As justificativas para a escolha dessa população se devem aos seguintes motivos: não foram encontrados estudos anteriores sobre a transparência ativa de sítios eletrônicos de Organizações Militares; são unidades que possuem estruturas e missões semelhantes, voltadas basicamente para a segurança do tráfego aquaviário e a execução do ensino profissional marítimo; em decorrência do motivo anterior, são reduzidas as necessidades de manutenção de sigilo de suas atividades, característica comum às Forças Armadas; e estão distribuídas ao longo do território nacional.

Não foi realizado nenhum procedimento de amostragem tendo em vista que foram verificados os dados de toda população.

### 3.3 – Coleta de dados

Os dados foram coletados por meio de observação direta nos sítios eletrônicos das capitânicas no período de 03 a 23 de julho de 2017. Todas as organizações militares componentes da população possuíam sítios eletrônicos ativos e durante o processo de coleta não houve indisponibilidade dos mesmos. Para cada item de verificação foi observada a existência da respectiva informação no site, ou ainda, a existência de link que remeta o usuário para o sítio eletrônico onde a informação requerida esteja disponível.

### 3.4 – Modelo de avaliação

Partindo-se da premissa de que “não se mede o que não se define e não se define o que não se entende” (DEMING, 1992, p. 189), faz-se necessária a definição de uma ferramenta que possibilite a medição da transparência pretendida para o presente estudo. Estudos anteriores sobre o assunto deste trabalho empregaram diversos modelos de avaliação com o intuito de se analisar a transparência dos órgãos que compunham a população das respectivas pesquisas. De uma forma geral, os modelos desses estudos são compostos de diversos itens de avaliação, em que cada um representa uma informação específica a ser pesquisada nos sítios eletrônicos das entidades pesquisadas, sendo atribuído um ponto sempre que a informação requerida esteja disponível no *site*. Dessa forma, a transparência de um órgão é medida pelo somatório dos pontos atribuídos aos itens de verificação.

O modelo de avaliação de transparência das capitânicas empregado no presente estudo foi confeccionado de forma semelhante aos estudos de Andrade, Raupp e de Pinho (2017), Comim *et al* (2016), Bairral, Silva e Alves (2015), Machado, Marques e Macagnam (2013), Cruz *et al* (2012), ou seja, composto de itens de verificação definidos no arcabouço jurídico nacional que trata de transparência, além de itens de divulgação voluntária, em um total de 26 itens, sendo 18 definidos na legislação e 8 de divulgação voluntária. A legislação empregada como base foi a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011).

No que diz respeito aos itens de divulgação voluntária, foram identificadas informações e serviços comuns às atividades das capitânicas, ou seja, relacionadas com a segurança do tráfego aquaviário. As informações relativas ao programa de ensino profissional marítimo (PREPOM) foram consideradas como itens de divulgação obrigatória, pois trata-se de divulgação de acompanhamento de programa, conforme definido na legislação.

Para cada item de verificação identificado no sítio eletrônico, foi atribuído o grau 1. Já para os itens não identificados nas páginas eletrônicas pesquisadas foi atribuído grau zero. Os itens de verificação foram suficientemente detalhados de forma a eliminar a necessidade de atribuição de um grau intermediário (0,5), possibilitando uma avaliação booleana.

Os itens constantes do modelo e os respectivos parâmetros estão descritos no apêndice A.

### 3.5 – Análise dos dados

Tendo em vista que alguns itens de verificação não se aplicam a todas as capitânicas (por exemplo: tábuas de marés e informações de cursos de portuários para as capitânicas fluviais), a análise estatística foi realizada com os percentuais de transparência, a fim de evitar distorções. Dessa forma, o índice percentual de transparência das capitânicas foi calculado da seguinte forma:

$$IT(\%) = \frac{\sum IVobs}{\sum IVapl} \times 100$$

Onde:

$IT(\%)$  = Índice percentual de transparência das Capitânicas;

$\sum IVobs$  = Somatório dos itens de verificação observados na Capitania; e

$\sum IVapl$  = Somatório dos itens de verificação aplicáveis à Capitania.

O referido índice foi calculado de três formas, a saber: geral, contendo todos os itens de verificação, obrigatório, em que foram computados apenas os itens de verificação

definidos na legislação e voluntário, contendo apenas os itens de verificação de divulgação facultativa.

De forma semelhante, foram calculados os índices percentuais de observância para cada um dos itens de verificação, a fim de verificar em quais aspectos há uma maior ou menor transparência. Este índice é calculado da seguinte forma:

$$IO(\%) = \frac{\sum CPobs}{\sum CPapl} \times 100$$

Onde:

$IO_{(\%)}$  = Índice de observância por item de verificação;

$\sum CPobs$  = Somatório das Capitânicas em que o item de verificação é observado; e

$\sum CPapl$  = Somatório das Capitânicas em que o item de verificação é aplicável.

De posse desses dados, além da análise descritiva dos índices supracitados, foi realizado o teste de Kruskal-Wallis, a fim de verificar se a distribuição dos índices percentuais de transparência das capitânicas ( $IT_{(\%)}$ ) agrupados por Distritos Navais são significativamente diferentes.

Foi calculado, ainda, o nível de correlação entre os índices percentuais de transparência das capitânicas dos itens de divulgação obrigatória com os índices dos itens de divulgação voluntária.

Para tanto foram formuladas as seguintes hipóteses nulas:

- $(H1_0)$ : os índices percentuais de transparência das capitânicas agrupados por Distritos Navais possuem a mesma distribuição; e
- $(H2_0)$ : Existe correlação entre os índices percentuais de transparência das capitânicas dos itens de divulgação obrigatória com os índices dos índices de divulgação voluntária.

No caso da primeira hipótese, utilizou-se 5% como nível de significância ( $\alpha$ ) (valor de probabilidade de erro do teste), padrão utilizado por Santana Junior *et al* (2009), Bairral, Silva e Alves (2015), Cruz *et al* (2012). Como o grau de liberdade ( $\phi$ ) a ser utilizado corresponde ao número de agregados (no caso, a quantidade de Distritos Navais) subtraído de uma unidade (BRUNI, 2013, p. 244), será empregado  $\phi = 8$  na tabela de qui-quadrado, para se definir o valor crítico do teste (valor de referência para se aceitar ou rejeitar a hipótese). Dessa forma, utilizando-se  $\alpha = 5\%$  e  $\phi = 8$  foi encontrado o valor crítico do teste de 15,507. Assim, caso o valor do teste de Kruskal-Wallis seja maior que o valor crítico, deverá ser rejeitada a hipótese nula. Caso ocorra o contrário, a hipótese nula deverá ser aceita. O valor do teste de Kruskal-Wallis é definido pela seguinte fórmula:

$$H = \frac{12}{n(n+1)} \sum_{i=1}^k \frac{Ri^2}{ni} - 3 \cdot (n + 1)$$

Onde:

H = valor do teste de Kruskal-Wallis

n = quantidade de capitánias

$n_i$  = quantidade de capitánias dentro de um Distrito Naval<sub>i</sub>

k = quantidade de Distritos Navais

$R_i$  = somatório do número de ordem das capitánias de um Distrito Naval. Todas as capitánias recebem esse número em função de uma ordem crescente do  $IT_{(%)}$ , de tal forma que a capitania com o menor  $IT_{(%)}$  recebe o número 1 e a capitania com o maior  $IT_{(%)}$  recebe o número 27 (quantidade de capitánias).

Para se medir a correlação foi calculado o coeficiente de Pearson, por se tratar de correlação de 2 variáveis contínuas (BRUNI, 2014, p. 274). O coeficiente de Pearson (r) é calculado pela seguinte fórmula:

$$r = \frac{n \sum xy - \sum x \cdot \sum y}{\sqrt{[n \sum x^2 - (\sum x)^2] \cdot [n \sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$

Onde,

n = quantidade de capitánias

x =  $IT_{(%)}$  de itens obrigatórios

y =  $IT_{(%)}$  de itens de divulgação voluntária

Segundo Bruni (2014) o coeficiente de Pearson varia de -1 a +1, sendo considerada forte se o seu módulo for igual ou maior que 0,7. Caso o módulo do coeficiente calculado esteja compreendido entre 0,4 e 0,7, a correlação é considerada moderada. Quando o módulo do coeficiente for menor que 0,4, a correlação será considerada fraca (BRUNI, 2014).

Os cálculos estatísticos foram realizados com o auxílio do programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS).

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo pretende apresentar ao leitor os resultados observados na pesquisa, as análises dos índices calculados e as relações entre eles

### 4.1 – Análise do Índice de observância do item de verificação

Os resultados dos índices de observância por item de verificação estão evidenciados no apêndice B.

A média geral dos índices de observância dos itens de verificação foi de 54,5%. Analisando em separado os índices de acordo com a obrigatoriedade de divulgação do item,

observa-se que os itens de divulgação obrigatória possuem, em média, um índice menor (46,6%) do que a média dos índices de observância dos itens de divulgação voluntária (72,1%).

Observa-se que 5 (cinco) itens de divulgação obrigatória obtiveram o índice de observância de 100%, a saber: “competências”, “endereço”, “telefone”, “comunicação com o responsável do sítio” e “recebimento de pedidos”. Por outro lado, os 3 (três) itens que não foram observados em nenhuma capitania ( $IO_{(%)}$  = 0) também são de natureza obrigatória (“registros das despesas”, “conclusão de cursos de portuários” e “conclusão de cursos de aquaviários”).

Já em relação aos itens de divulgação voluntária, o item que obteve o maior índice de observância foi o de “inscrição de amadores”, com  $IO_{(%)}$  = 92,6% e o com menor índice foi o de “aviso aos navegantes”, com 42,3%.

Os dados acima apontam desconformidade em relação à Lei de Acesso à Informação por parte das Capitânicas. Por outro lado, evidenciam que há uma mentalidade voltada para transparência, tendo em vista a maior comunicação dos itens de divulgação voluntária em relação aos obrigatórios.

Chama a atenção o fato de que 12 dos 18 itens de verificação de divulgação obrigatória tenham sido observados em menos da metade das capitânicas estudadas.

Ressalta-se que a observância de alguns desses itens não requer grande custo de implementação. O registro detalhado das despesas, por exemplo, poderia ser atendido com a existência de link, com o fornecimento do código da UG, para o portal da transparência, utilizando dessa forma uma infraestrutura já existente que é mantida pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Tal ferramenta possibilita o fornecimento do detalhamento da despesa requerida pela legislação. Situação semelhante poderia ocorrer com a divulgação das licitações, com a existência de link para portal das compras governamentais, mantido pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

#### 4.2 – Análise do Índice percentual de transparência das Capitânicas

Os resultados dos índices percentuais de transparência das Capitânicas estão evidenciados na tabela 3.

A média dos índices percentuais de transparência das capitânicas contendo todos os itens de verificação (total) foi de 55,1%, sendo 74% o maior índice encontrado, e 35% o menor índice.

Analisando separadamente, a média dos índices percentuais de transparência das capitânicas contendo apenas os itens de verificação de natureza obrigatória foi de 47,6%, sendo 64% o maior índice calculado, e 33% o menor índice.

Já em relação aos índices de transparência dos itens de divulgação voluntária a média foi calculada foi de 73,9%, sendo 100% o maior índice calculado (em 5 capitânicas) e o menor índice foi 0%.

No que diz respeito à análise das distribuições dos  $IT_{(%)}$  de divulgação obrigatória pelos Distritos Navais, foi encontrado o valor H de 10,497. Sendo esse valor menor que o valor crítico, deve-se aceitar a hipótese nula, de que os índices percentuais de transparência dos itens de divulgação obrigatória, agrupados por Distritos Navais, possuem a mesma distribuição.

Já em relação à análise das distribuições dos  $IT_{(%)}$  de divulgação voluntária pelos Distritos Navais, foi encontrado o valor H de 18,78. Dessa forma, rejeita-se a hipótese nula, aceitando que os índices percentuais de transparência dos itens de divulgação voluntária, agrupados por Distritos Navais, possuem distribuições diferentes.

Os resultados acima possibilitam a conclusão de que a subordinação a um ou outro Distrito Naval não influencia o grau de atendimento aos requisitos legais de transparência.

Por outro lado, a divulgação voluntária de informações ocorre de maneira diversa entre os Distritos Navais, entretanto, não se pode concluir que a subordinação a um determinado DN seja um fator de influência. Inúmeras variáveis como a classificação da capitania, quantidade de membros da tripulação, orçamento anual, área de jurisdição, quantidade de profissionais de TI, entre outros, devem ser estudados em uma análise multivariada para se concluir sobre qual ou quais motivos motivam esse padrão diversificado.

No que diz respeito à análise da correlação entre os índices percentuais de transparência das capitânicas dos itens de divulgação obrigatória com os índices dos índices de divulgação voluntária, foi calculado o coeficiente de Pearson ( $r$ ) no valor de 0,351. Dada a fraca correlação positiva entre os índices, conclui-se que caso uma capitania possua uma maior divulgação de informações definidas na legislação, não haverá uma predisposição de que seja adotado o mesmo padrão na divulgação de dados de divulgação voluntária.

Sob o aspecto da divulgação de informações definida na legislação, os resultados do presente estudo são semelhantes à literatura sobre o assunto, tendo em vista a deficiência da divulgação desses dados nos sítios eletrônicos pesquisados.

Já no que diz respeito comparação dos índices de transparência de divulgação obrigatória com os de divulgação voluntária, o resultado encontrado é que os itens de divulgação voluntária possuem melhores resultados que os de natureza obrigatória, situação oposta à encontrada por Bairral, Silva e Alves (2015).

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo oferecer uma contribuição para o estudo da transparência pública, em especial da transparência ativa, por meio de um levantamento, em que vinte e sete Capitâneas dos Portos e Fluviais diretamente subordinadas aos Comandos dos Distritos Navais tiveram seus sítios eletrônicos analisados por um modelo de avaliação de transparência.

O modelo em questão foi elaborado com base na Lei de Acesso à Informação (itens de divulgação obrigatória) e em atividades desenvolvidas pelas capitâneas (itens de divulgação voluntária), de forma similar aos modelos encontrados na revisão da literatura.

A análise foi realizada sob duas óticas: inicialmente verificou-se o grau de observância dos itens de verificação, e posteriormente verificou-se o grau de transparência das capitâneas.

Sob a ótica dos itens de verificação, destaca-se que apenas cinco foram observados em todas as capitâneas e que três itens não foram observados em nenhuma capitania. A média dos índices de observância dos itens de divulgação obrigatória foi de 46,6%, enquanto a média dos índices dos índices de observância dos índices de divulgação voluntária foi de voluntários 72.1%.

Sob a ótica das capitâneas, verificou-se que, quando agrupadas pelos respectivos Distritos Navais, possuem a mesma distribuição dos índices de transparência dos itens de divulgação obrigatória, com média inferior a 50%, o que indica um padrão deficiente e independente da localização. Já no que diz respeito aos itens de divulgação voluntária, a distribuição é diferente entre os Distritos Navais, porém as causas dessa diferença não foram objeto do presente trabalho, carecendo de novas pesquisas, envolvendo variáveis como a classificação da capitania, quantidade de membros da tripulação, orçamento anual, área de jurisdição, quantidade de profissionais de TI, entre outras variáveis.

Foi verificado, ainda, a baixa correlação positiva entre os índices percentuais de transparência obrigatórios e de divulgação voluntária, de forma que não é possível estabelecer

uma relação de quanto maior for a divulgação de itens obrigatórios maior (ou menor) será a divulgação de itens voluntários

Constatou-se que os itens obrigatórios possuem uma divulgação inferior aos itens de divulgação voluntária, fato evidenciado sob as duas óticas. Embora tal achado exponha uma situação de desconformidade com a legislação, o fato de haver uma divulgação de informações não previstas na legislação sugere a existência de predisposição para a transparência, como afirmam Andrade, Raupp e de Pinho (2017).

A divulgação de alguns itens obrigatórios não necessita de grandes dispêndios de recursos, como no caso do detalhamento das despesas e licitações, sendo necessária apenas a existência de links para as páginas eletrônicas específicas já existentes mantidas pelo governo federal, com a informação dos respectivos códigos das unidades gestoras, facilitando o acesso a essas informações pelo cidadão.

Sugere-se, a realização de pesquisas futuras que contemplem a identificação de fatores que influenciem a transparência ativa de órgãos públicos, por meio de uma análise multivariada, em especial em organizações militares, tendo em vista a escassez de estudos de transparência para esse tipo de órgãos.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira. **A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros.** *Administração Pública e Gestão Social*, São Paulo-SP, v. 8, n. 3, p. 147-158, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1023#.WWAAj4TyvIU>>. Acesso em: 18 jun 2017.

ALBUQUERQUE, João Henrique Medeiros de; ANDRADE, Cacilda Soares de; MONTEIRO, Geiziane Braga; RIBEIRO, Juliana Cândida. **Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade.** In: Congresso USP de Contabilidade e Controladoria, 7 2007, São Paulo-SP. *Anais eletrônicos..* Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/anais/artigos72007/660.pdf>>. Acesso em: 15 jun 2017.

ANDRADE, Roberto Gondim de; RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. **Em busca da transparência ativa em câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros.** *Advanced in Scientific and Applied Accounting*, São Paulo-SP, v. 10 n.1 – jan/abr. 2017. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/44873/em-busca-da-transparencia-ativa-em-camaras--uma-investigacao-nos-maiores-municipios-brasileira>>. Acesso em: 02 jun.2017.

ANTONINO, Maria Simone de Lacerda; ALMEIDA, Karla Katiúscia Nóbrega de; ECHTERNACHT, Tiago Henrique de Souza; FRANÇA, Robério Dantas de. **Percepção governamental para transparência da gestão pública: um estudo no Tribunal de Contas da Paraíba.** *Revista Ambiente Contábil*, Natal-RN, v. 5, n.1, p. 179-199, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3314>>. Acesso em: 19 jun 2017.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa, SILVA, Adolfo Henrique Coutinha, ALVES, Francisco José dos Santos. **Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro-RJ, v. 49, n.3, p. 643-675, mai./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00643.pdf>> Acesso em: 10 jun.2017.

BERNARDO, Joyce Santana.; REIS, Anderson de Oliveira.; SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana. **Características Explicativas do Nível de Transparência na Administração Pública Municipal .** *Revista Ciências Administrativas*, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/45640/caracteristicas-explicativas-do-nivel-de-transparencia-na-administracao-publica-municipal>> -> Acesso em: 18 jun.2017.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 18 de novembro de 2011 – Edição Extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 02 jun.2017.

BRUNI, Adriano Leal. **Estatística aplicada a gestão empresarial**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 392 p.

COMIM, Diana; RAMOS, Fernando Maciel; ZUCCHI, Cristiane; FAVRETTO, Jacir; FACHI, Camila Candeia paz. **A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes**. *Revista Catarinense da Ciência*, Florianópolis- SC, v. 15, n. 46, p.24-34, set./dez. 2016. Disponível em: < <http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2266>>. Acesso em: 21 jun 2017.

CRUZ, Claudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro-RJ, v. 46, n.1, p. 153-176, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080>> . Acesso em: 07 jun 2017.

DEMING, William Edwards. **Qualidade: A Revolução da Administração**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 1992, 367 p.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São paulo, v. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf> >. Acesso em: 03 jul 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

HEALD, David. **Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice**. *Public Administration*. Oxford, v. 81, n. 4, p. 723-759. Disponível em: < <http://www.davidheald.com/publications/ftheald.pdf> >. Acesso em: 16 jun 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5.ed. 2015. . Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, oct. 1976. Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/ololo.sci-hub.cc/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=94043](http://papers.ssrn.com/ololo.sci-hub.cc/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043) > Acesso em: 23 jun. 2017.

KICKERT, Walter J. M. **Public Governace in the Netherlands: in the alternative to anglo-american 'managerialism'**. *Public Administration*, Oxford, v. 75, p. 731-752, 1997. Disponível em: <<http://sci-hub.cc/10.1111/1467-9299.00084>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

LERUTH, Luc; PAUL, Elisabeth Paul. **A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries**. *IMF Working Paper*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06204.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

MACHADO, Vagner Naysinger; MARQUES, Simone Beatriz Santos da Silva; MACAGNAM, Clea Beatriz. **Nível de transparência por meio da evidenciação de informações obrigatórias de municípios do Rio Grande do Sul**. *ABCustos Associação*

Brasileira de Custos, Rio de Janeiro-RJ, v.7, n.3 – set./dez. 2013. Disponível em: < <https://abcustos.emnuvens.com.br/abcustos/article/view/317> >. Acesso em: 23 jun 2017.

RODRIGUES, Georgete Medleg. **Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais.** Liinc em Revista, Rio de Janeiro-RJ, v.9, n.2, p. 423-438, nov. 2013. Disponível em: < <http://revista.ibict.br/liinc/article/viewFile/3474/3013> >. Acesso em: 06jun 2017.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de; LIBONATI, Jeronymo José; VASCONCELOS, Marco Tullio de Castro; SLOMSKI, Valmor. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil.** Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília-DF, v.3, n.3, p. 62-84, set./dez. 2009. Disponível em: < <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/101> >. Acesso em: 19 jun 2017.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, PATricia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas.

**A Lei de Acesso à Informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos.** In: Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, 2 2013, São Paulo-SP. *Anais eletrônicos..* Disponível em: < <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/2-3.pdf> >. Acesso em: 22 jun 2017.

SLOMSKY, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabricio de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública.** São Paulo-SP: Atlas, 2008. 198p.

SOUSA, Rossana Guerra de; WRIGHT, Gabriel Aragão; PAULO, Edilson; MONTE, Paulo Aguiar do. **A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros.** Revista Ambiente Contábil, Natal-RN, v. 7, n.1, p. 176-195, jan/jun 2015. Disponível em: < <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5484> >. Acesso em: 20 jun 2017.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil.** Cadernos PPG-AU/UFBA, Salvador- BA, v. 9, n. 1, 2011. Disponível em: < <https://portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111/3700> >. Acesso em: 28 jun 2017

## APÊNDICE A

### Modelo de avaliação de transparência

ITEM	REFERÊNCIA	PARÂMETRO	PONTUAÇÃO (0/1)
1 – Competências	Art. 8º, § 1º, inciso I	Existência de informações no site sobre as competências desempenhadas pela Capitania.	
2 – Estrutura organizacional	Art. 8º, § 1º, inciso I	Disponibilização da composição dos elementos organizacionais.	
3 – Endereço	Art. 8º, § 1º, inciso I	Disponibilização do endereço da Capitania.	
4 – Telefone	Art. 8º, § 1º, inciso I	Disponibilização do número do telefone da Capitania.	
5 – Horário de atendimento	Art. 8º, § 1º, inciso I	Divulgação do horário de atendimento ao público.	
6 – Registro das despesas	Art. 8º, § 1º, inciso III	Divulgação do detalhamento das despesas efetuadas ou o <i>link</i> para o portal da transparência com a divulgação do código da UG.	
7 – Licitações	Art. 8º, § 1º, inciso IV	Divulgação das licitações em andamento e dos resultados das licitações concluídas ou o <i>link</i> para o portal das compras governamentais com a divulgação do código da UG.	
8 – Contratos em vigor	Art. 8º, § 1º, inciso IV	Divulgação dos contratos celebrados em vigor, com os respectivos valores.	
9 – Disponibilidade de cursos de Portuários	Art. 8º, § 1º, inciso V	Divulgação da disponibilidade de turmas/vagas de cursos de portuários supervisionados pela capitania.	
10 – Conclusão de cursos de Portuários	Art. 8º, § 1º, inciso V	Divulgação das turmas de cursos de portuários concluídas (pelo menos o quantitativo de alunos aprovados, por curso).	

ITEM	REFERÊNCIA	PARÂMETRO	PONTUAÇÃO (0/1)
11 – Disponibilidade de cursos de Aquaviários	Art. 8º, § 1º, inciso V	Divulgação da disponibilidade de turmas/vagas de cursos de aquaviários supervisionados pela capitania.	
12 – Conclusão de cursos de Aquaviários	Art. 8º, § 1º, inciso V	Divulgação das turmas de cursos de aquaviários concluídas (pelo menos o quantitativo de alunos aprovados, por curso).	
13 – Perguntas e respostas	Art. 8º, § 1º, inciso VI	Divulgação das perguntas mais frequentes apresentadas pelos cidadãos à capitania e suas respectivas respostas.	
14 – Ferramenta de pesquisa	Art. 8º, § 3º, inciso I	Disponibilização que ferramenta que possibilite a busca de informações de maneira rápida.	
15 – Gravação de relatório em formato eletrônico	Art. 8º, § 3º, inciso II	Possibilidade de geração de arquivos disponíveis para gravação em extensões do tipo pdf, txt, doc, docx, xls e outras editáveis.	
16 – Comunicação com o responsável do sítio	Art. 8º, § 3º, inciso VII	Indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão detentor do sítio.	
17 – Acessibilidade	Art. 8º, § 3º, inciso VIII	Existência de ferramentas que possibilitem o acesso ao conteúdo do sítio eletrônico a pessoas com deficiências.	
18- Recebimento de pedidos	Art. 10º, § 2º	Existência de ferramenta que possibilite o encaminhamento de pedidos via internet.	

ITEM	REFERÊNCIA	PARÂMETRO	PONTUAÇÃO (0/1)
19 – Emissão de guias	Divulgação voluntária	Disponibilização de ferramenta (com as devidas instruções) que possibilite a emissão de Guias de Recolhimento da União (GRU) para o pagamento dos serviços prestados pela capitania.	
20 – Tábua de Marés	Divulgação voluntária	Existência de <i>link</i> para o <i>site</i> do Centro de Hidrografia da Marinha, responsável pelo Banco Nacional de Dados Oceanográficos , contendo a previsão de marés.	
21 – Aviso aos navegantes	Divulgação voluntária	Existência de <i>link</i> para o <i>site</i> do Centro de Hidrografia da Marinha que contenha os Avisos aos Navegantes.	
22 – Aviso de mau tempo	Divulgação voluntária	Existência de <i>link</i> para o <i>site</i> do Centro de Hidrografia da Marinha que contenha os Avisos de Mau Tempo.	
23 – Consulta processual	Divulgação voluntária	Existência de ferramenta que possibilite a consulta a <i>status</i> de processos diversos abertos na capitania.	
24 – Normas de Autoridade Marítima	Divulgação voluntária	Disponibilidade de consulta às Normas de Autoridade Marítima ou <i>link</i> para o sítio eletrônico da Diretoria de Portos e Costas (DPC) que as contenha.	
25 – Inscrição de Embarcações	Divulgação voluntária	Existência de <i>link</i> com os procedimentos e documentações necessárias para a inscrição de embarcações.	

<b>ITEM</b>	<b>REFERÊNCIA</b>	<b>PARÂMETRO</b>	<b>PONTUAÇÃO (0/1)</b>
26 – Inscrição de Amadores	Divulgação voluntária	Existência de <i>link</i> com os procedimentos e documentações necessárias para a inscrição de Navegadores Amadores.	

Fonte: Adaptado de Comim *et al* (2016)

**APÊNDICE B**  
**Resultado dos índices de observância por item de verificação**

<b>ITEM</b>	<b>Descrição</b>	<b>Natureza</b>	<b>IO(%)</b>
1	Competências	Obrigatória	100.0%
2	Estrutura organizacional	Obrigatória	25.9%
3	Endereço	Obrigatória	100.0%
4	Telefone	Obrigatória	100.0%
5	Horário de atendimento	Obrigatória	92.6%
6	Registro das despesas	Obrigatória	0.0%
7	Licitações	Obrigatória	18.5%
8	Contratos em vigor	Obrigatória	0.0%
9	Disponibilidade de cursos de Portuários	Obrigatória	26.3%
10	Conclusão de cursos de Portuários	Obrigatória	0.0%
11	Disponibilidade de cursos de Aquaviários	Obrigatória	42.3%
12	Conclusão de cursos de Aquaviários	Obrigatória	0.0%
13	Perguntas e respostas	Obrigatória	44.4%
14	Ferramenta de pesquisa	Obrigatória	44.4%
15	Gravação de relatório em formato eletrônico	Obrigatória	0.0%
16	Comunicação com o responsável do sítio	Obrigatória	100.0%
17	Acessibilidade	Obrigatória	44.4%
18	Recebimento de pedidos	Obrigatória	100.0%
19	Emissão de guias	Voluntária	66.7%
20	Tábua de Marés	Voluntária	58.8%
21	Aviso aos Navegantes	Voluntária	42.3%
22	Aviso de mau tempo	Voluntária	72.2%
23	Consulta processual	Voluntária	85.2%
24	Normas de Autoridade Marítima	Voluntária	74.1%
25	Inscrição de Embarcações	Voluntária	85.2%
26	Inscrição de Amadores	Voluntária	92.6%

Fonte: dados da pesquisa (2017)

**APÊNDICE C**  
**Resultado dos índices percentuais de transparência das capitâneas**

	<b>IT(%) Total</b>	<b>IT(%) Obrigatório</b>	<b>IT(%) Voluntário</b>
Capitania 1	65%	50%	100%
Capitania 2	65%	50%	100%
Capitania 3	50%	39%	75%
Capitania 4	50%	39%	83%
Capitania 5	58%	44%	88%
Capitania 6	62%	50%	88%
Capitania 7	54%	50%	63%
Capitania 8	54%	56%	50%
Capitania 9	58%	50%	75%
Capitania 10	58%	61%	50%
Capitania 11	35%	33%	38%
Capitania 12	58%	50%	83%
Capitania 13	62%	61%	63%
Capitania 14	27%	39%	0%
Capitania 15	38%	39%	38%
Capitania 16	50%	33%	88%
Capitania 17	62%	50%	88%
Capitania 18	56%	44%	86%
Capitania 19	50%	44%	67%
Capitania 20	55%	44%	83%
Capitania 21	74%	64%	100%
Capitania 22	62%	50%	88%
Capitania 23	68%	56%	100%
Capitania 24	62%	50%	88%
Capitania 25	64%	50%	100%
Capitania 26	36%	38%	33%
Capitania 27	58%	50%	83%

Fonte: dados da pesquisa (2017)