

Impacto da transparência na gestão de processos em Organizações Militares da Marinha do Brasil: um estudo à luz dos relatórios de auditoria

LUIZ CARLOS MAGALHÃES RIBEIRO
Assessor de Controle Interno na Diretoria de Saúde da Marinha (DSM).

RENATO SANTIAGO QUINTAL
Professor do Magistério Superior e Encarregado da Célula de Inovação Tecnológica da Escola Naval (CIT-EN)

RESUMO

A melhor forma de mensurar o impacto da transparência é uma matéria que os estudiosos vêm pesquisando há algum tempo. A despeito dessa dificuldade apontada, convém registrar que resultados positivos têm sido alcançados na avaliação de como as políticas de transparência podem estar afetando metas institucionais. O objetivo do presente estudo é avaliar o impacto da transparência na gestão de processos em Organizações Militares da Marinha do Brasil. Em termos metodológicos, o presente artigo emprega métodos mistos, contemplando elementos das abordagens qualitativa e quantitativa. O levantamento de dados foi realizado por intermédio de entrevistas semiestruturadas face a face, combinando perguntas abertas e fechadas, sob a forma de um roteiro. Foram entrevistados três oficiais superiores do Corpo de Intendentes da Marinha que já trabalharam com as gestorias de execução financeira e de aquisições, pelo menos desde 2007. Adicionalmente, foi empreendida verificação analítica de setenta e quatro relatórios de auditoria produzidos pelo Centro de Controle Interno da Marinha no período compreendido entre 2007 e 2015. Os resultados da pesquisa apontam para o fato de que iniciativas em matéria de transparência podem contribuir para a melhoria dos processos institucionais.

Palavras-chave: Administração pública; Transparência; Gestão de processos; Auditoria.

IMPACT OF TRANSPARENCY ON PROCESS MANAGEMENT IN MILITARY ORGANIZATIONS OF THE BRAZILIAN NAVY: A STUDY IN THE LIGHT OF AUDIT REPORTS

ABSTRACT

The best way to measure the impact of transparency is a subject that scholars have been researching for some time. Despite this difficulty, it should be noted that positive results have been achieved in the assessment of how transparency policies may be affecting institutional goals. The objective of the present study is to evaluate the impact of transparency in the management of processes in Military Organizations of the Brazilian Navy. In methodological terms, this article employs mixed methods, contemplating elements of both qualitative and quantitative approaches. Data collection was carried out through semi-structured face-to-face interviews, combining

open and closed questions, in the form of a script. Three senior officers of the Navy's Intendant Corps were interviewed, who have worked with the financial execution and acquisitions management, at least since 2007. In addition, analytical verification of seventy-four audit reports produced by the Navy's Internal Control Center in the period between 2007 and 2015. The survey results point to the fact that initiatives in terms of transparency can contribute to the improvement of institutional processes.

Keywords: Public administration; Transparency; Processes management; Audit.

1. INTRODUÇÃO

A transparência é um tema muito corriqueiro nos dias de hoje. Filgueiras (2011) aponta que, nos países ocidentais, tem havido um crescente clamor pela transparência das instituições e das políticas públicas, fenômeno intrinsecamente associado ao processo de democratização do Estado. No Brasil, verificou-se, em meados dos anos 2000, a aprovação do Decreto Presidencial nº. 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispunha sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores.

Em 2009, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência ou Lei Capiberibe, em referência ao seu autor, o Senador João Capiberibe. A lei em questão determinou a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No ano de 2012, foi assinado o Decreto Presidencial nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Trata-se de dispositivo que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

São marcos que denotam o avanço das instituições democráticas. Contudo, emergem dos mais distintos setores da sociedade questionamentos acerca da plena efetividade desse recente arcabouço legal, convindo avaliar se essas leis foram bem implementadas e se estão trazendo um bom resultado para o cidadão. É nesse contexto em que a presente pesquisa se insere.

Cucciniello *et al.* (2017) apontam que a transparência, como qualquer outro atributo, está sujeita a limitações e falhas de aplicação e se não for usada corretamente, não funcionará adequadamente. Nesse mesmo diapasão, os trabalhos de Michener (2019) e de Vieira, Castro e Oliveira (2013) revelam que não se pode esperar que nenhuma política pública produza impactos significativos quando não é satisfatoriamente implementada.

Cucciniello *et al.* (2017) argumentam que há alguns benefícios muito claros oriundos da transparência, especialmente quando se trata de objetivos centrados no governo. Nesse sentido, uma maior transparência parece melhorar substancialmente a qualidade da gestão financeira e reduzir os níveis de corrupção no setor público.

O objetivo do presente estudo é avaliar o impacto da transparência na gestão de

processos em Organizações Militares da Marinha do Brasil. Em termos metodológicos, o presente artigo emprega métodos mistos, contemplando elementos das abordagens qualitativa e quantitativa. O levantamento de dados foi realizado por intermédio de entrevistas semiestruturadas face a face, combinando perguntas abertas e fechadas, sob a forma de um roteiro. Foram entrevistados três oficiais superiores do Corpo de Intendentes da Marinha que já trabalharam com as gestorias de execução financeira e de aquisições, pelo menos desde 2007. Adicionalmente, foi empreendida verificação analítica de 74 relatórios de auditoria produzidos pelo Centro de Controle Interno da Marinha no período compreendido entre 2007 e 2015.

O presente estudo encontra-se subdividido nas seguintes seções, a saber: introdução; fundamentação teórica; metodologia; resultados; considerações finais; e referências.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A mensuração do impacto da transparência pode ser uma aspiração ambiciosa, especialmente pelo fato de, majoritariamente, as políticas de transparência produzirem impactos graduais, indiretos e difusos. São atributos que dificultam a mensuração do impacto da transparência, especialmente quando se emprega instrumentos metodológicos padrão, o que demanda a intensificação do uso de métodos qualitativos e mistos.

Essa dificuldade metodológica é ilustrada por Stensaker (2003). Em artigo versando sobre o impacto do monitoramento externo da qualidade no ensino superior, o autor em tela revela que a falta de efeitos diretamente relacionados à melhoria da qualidade não deve ser concebida apenas como um erro de projeto em um sistema de monitoramento de qualidade, mas vislumbrado como uma concepção errônea de como a mudança organizacional realmente ocorre. Nesse contexto, o autor aponta que a adoção de uma visão mais dinâmica sobre como as organizações mudam pode favorecer esse processo.

A elevada rotatividade de pessoal nas organizações militares, oriunda de movimentações por interesse do serviço e por fluxo de carreira, contribui para que gestores não permaneçam, em média, muito mais do que dois anos em cada função. Portanto, esse personalismo é capaz de produzir reflexos, ao longo dos anos, no aludido processo de mensuração e comparação.

2.1 Gestão de processos na Marinha do Brasil

Para o sociólogo israelense Amitai Etzioni, “as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos.” (ETZIONI, 1984, p.3). Sob esse prisma, a Gestão de Processos pode ser definida como identificação, exame e melhoria contínua dos processos institucionais para o alcance das expectativas dos clientes (VARVAKIS, 1998).

Para Santos *et al* (2003), a gestão de processos assume um papel crucial nas organizações de serviços, especialmente no âmbito das organizações voltadas à prestação de serviços de informação. Clemente *et al* (2004) revelam que a percepção sobre a relevância da

gestão de processos vem progredindo nas organizações brasileiras, fato que pode ser comprovado pela escalada dos investimentos em projetos afetos à Engenharia de Processos. Outrossim, Lira Silva (2013) reforça que a gestão de processos em organizações públicas se reveste de uma relevância social, em especial por possibilitar o aperfeiçoamento dos serviços prestados.

Na seara pública, o orçamentário é tido como um dos principais sistemas e deve conservar estreita relação com o planejamento estratégico (EADIE, 1983; GOODWIN; KLOOT, 1996 *apud* SOUZA; CUNHA, 2014, p. 131). Souza e Cunha (2014) apontam que, no âmbito da Marinha do Brasil, os processos orçamentários são conduzidos por meio do Sistema do Plano Diretor (SPD), em vigor há mais de 50 anos. O planejamento estratégico teve o seu emprego iniciado na Força no final da década de 1990. Os autores acima citados apontam que integração entre o planejamento estratégico e o processo orçamentário é crucial à viabilização de recursos financeiros destinados à execução das estratégias organizacionais.

O Governo Federal e, por conseguinte, a Marinha do Brasil possuem dois processos principais que viabilizam o controle de como o seu orçamento está sendo dispendido. São eles: execução financeira e obtenção.

De acordo com o Ministério do Planejamento (2015 *apud* Pereira da Silva, 2018, p.50), a execução financeira “é o processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais.”. Pereira da Silva (2018, p.51) aponta que “a execução financeira traduz os objetivos do governo em modelo orçamentário.”.

Pereira da Silva (2018) argumenta que, a despeito de usualmente se empregarem as expressões execução financeira e execução orçamentária de modo intercambiável, elas tratam de elementos distintos. Para o Tesouro Nacional (2018 *apud* Pereira da Silva, 2018, p.57), as duas se materializam de modo simultâneo, correspondendo à execução orçamentária à autorização do gasto ou o crédito registrado nas Leis Orçamentárias Anuais, ao passo que a execução financeira é o emprego desses créditos ante a existência de recursos financeiros para tal, disponíveis para saque das unidades orçamentárias. As transações dessa natureza são operacionalizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Segundo Oliveira Junior (2018, p.39), “SIAFI é um sistema de informação contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro.”.

O processo de obtenção encontra-se atrelado ao ato de comprar produtos ou contratar serviços. Menezes e Albuquerque-e-Silva (2018) aponta que, enquanto o particular tem a faculdade de selecionar o produto em função de atributos de qualidade do item e performance do fornecedor, o administrador público tem o dever de obedecer rigidamente o processo preconizado no dispositivo legal que baliza as contratações públicas, instrumento que contempla padrões bem rígido de seleção, contudo parcamente abrangentes.

2.2 *Accountability* e Transparência

Prado e Loureiro (2006) apontam que a temática atinente a *accountability* tem integrado a agenda dos debates internacionais ao longo dos últimos anos e assinalaram a ausência de uma definição exata e de tradução apropriada ao nosso vernáculo. Os autores em comento revelam que *accountability* se trata de um processo que reúne diversos estágios, especialmente: informação verdadeira e transparente à sociedade; prestação de contas do dirigente; e meticulosa responsabilização dos governantes.

Pinho e Sacramento (2009) investigaram o significado da expressão *accountability* em dicionários, justamente para compreender com maior precisão o que a palavra revela na língua inglesa e como tem sido traduzida para a nossa língua. Os autores acima citados observaram que o sentido da expressão contempla responsabilidade, tanto objetiva como subjetiva, controle, transparência e o dever de prestar contas, considerações sobre as atividades que foram ou deixaram de ser efetuadas, recompensas e/ou punições.

Fortes (2014) avaliou a efetividade da disponibilização de informações acerca dos gastos públicos, por intermédio do Portal de Transparência do Governo Federal, no exercício do controle social. O estudo converge a análise no conteúdo e funcionalidade do Portal, como ferramenta apta a guiar o cidadão para o controle e o acompanhamento da gestão pública. Fortes (2014) apresenta os atributos do controle interno, externo e social da gestão pública, bem como as características da cidadania democrática no ciberespaço, um novo lócus público, no Brasil atual. Adicionalmente, a autora em comento aborda a relevância da corresponsabilidade da sociedade na gestão do Estado, com ênfase na apuração da efetividade e acessibilidade das informações do Portal da Transparência.

O Portal da Transparência do Governo Federal é um sítio de acesso livre, inaugurado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2004, por intermédio do qual o cidadão pode localizar informações acerca de como o dinheiro público é empregado, bem como se informar sobre matérias atreladas à gestão pública no Brasil. Desde o seu lançamento, o portal incorporou novos recursos, incrementou a oferta de dados anualmente e consolidou-se como relevante plataforma de controle social, com reconhecimento em âmbito nacional e internacional. Os dados disponibilizados no Portal são oriundos de distintas fontes de informação, entre as quais estão os grandes sistemas estruturadores do Governo Federal, especialmente o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Adicionalmente, convém elencar como outras fontes de informação as bases de benefícios sociais, as faturas de Cartão de Pagamentos do Governo Federal, as bases de imóveis funcionais, entre distintas outras fontes (BRASIL, 2022).

A pesquisa de Naves (2011) revela que o SIAFI disponibiliza recursos de controle e fiscalização a outras categorias de *accountability* intra-estatal, em especial: o controle parlamentar, o controle judicial, o controle administrativo-financeiro, o controle de resultado e o controle social. O controle parlamentar sobre o Poder Executivo, por intermédio do SIAFI, compõe-se de fiscalização, avaliação e acompanhamento da execução do orçamento. O sistema possibilita, ainda, que comissões de fiscalização e controladorias desempenhem o controle administrativo financeiro do erário público. Acerca do controle judicial,

o SIAFI detém base segura de informações para gerar as peças do processo judicial de natureza orçamentária, financeira e patrimonial da gestão pública. O sistema igualmente disponibiliza, sob o ponto de vista contábil da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, o controle de resultados, por intermédio da transparência e da visibilidade da performance dos programas de governo. O controle social, como instrumento de *accountability* vertical, evidencia o envolvimento do cidadão na proposição, fiscalização e avaliação das ações governamentais. Para tanto, as ações dos gestores do governo federal que mobilizam recursos públicos são consignadas no SIAFI e a legislação brasileira, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), impõe a publicação dessas informações para consulta por toda a sociedade.

Os órgãos responsáveis por cada fonte de informação disponibilizam seus dados para a Controladoria-Geral da União (CGU), que acolhe, reúne e disponibiliza as informações na plataforma. A periodicidade de transmissão dos dados depende da matéria tratada, bem como a periodicidade de atualização das informações no Portal. Uma vez carregadas no Portal, as informações são fraqueadas para conhecimento do cidadão de distintas maneiras, como: painéis, consultas detalhadas, gráficos, dados abertos. O acesso ao Portal não demanda usuário nem senhas, sendo autorizado a qualquer cidadão navegar pelas páginas de modo livre, bem como visualizar e empregar os dados disponíveis da maneira que melhor lhe for útil (BRASIL, 2022).

Para Fortes (2014), o Portal da Transparência apresenta um nível de transparência que evidencia atributos que vão desde o quantitativo de informação até a sua acessibilidade e inteligibilidade, tendo, a título de ilustração, vídeos sobre educação cidadã para contribuir em aulas e oficinas, tratando de modo instrutivo temas como *accountability*, combate à corrupção e controle social do dinheiro público.

Completados dez anos de vigência da Lei de Acesso à Informação no Brasil e decorridas mais de duas décadas da inauguração da difusão mundial de políticas de promoção do direito à informação, Oliveira Júnior *et al* (2022) destacam a necessidade de se promover a reflexão sobre o que foi produzido até agora no Brasil nessa seara. Nesse contexto, não podem ser omitidas a trajetória da lei e sua implementação, as experiências do setor público e da sociedade civil, os avanços e os desafios envolvidos até o presente momento.

Oliveira Júnior *et al* (2022) reforçam que, embora a transparência materialize uma condição primordial para diversos aspectos positivos da democracia, especialmente o controle descentralizado e a prevenção e combate à corrupção, a transparência em si não conduz necessariamente os governos ao aperfeiçoamento da governança e da *accountability*. Há que se ir além da noção do direito à informação como o único remédio contra a corrupção ou como direito fundamental sem contradições e ambiguidades.

2.3 Controle Interno na Marinha do Brasil

Amorim e Souza (2019) destacam o papel do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) como Organização Militar (OM) responsável pelo processo de auditoria interna da Força. Trata-se de órgão de assessoramento permanente que contribui para a efetivação

dos objetivos da Marinha do Brasil (MB), a partir da condução de uma abordagem sistemática e disciplinada, com o propósito de mensurar e aperfeiçoar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. Nesse contexto, a auditoria interna favorece o aperfeiçoamento dos controles internos da Força, a fim de mitigar os principais riscos que possam inviabilizar o atingimento dos objetivos estratégicos pela MB.

Nessas circunstâncias, uma das principais atividades conduzidas pelo CCIMAR é a auditoria de organizações da Marinha em âmbito nacional e internacional. Para tal, empreende seis distintos tipos de auditoria, a saber: auditoria de monitoramento; auditoria especial; auditoria operacional; auditoria dos atos de gestão de pessoas; auditoria de conformidade de documentos; e auditoria de avaliação gerencial.

No contexto da presente pesquisa, o tipo de auditoria a ser avaliada será a auditoria de monitoramento, que tem por finalidade examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão praticados pelos responsáveis pela gestão dos valores e patrimônio da Marinha, nas áreas contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Adicionalmente, Moura (2022) aponta que nas auditorias de monitoramento são avaliadas as não conformidades evidenciadas na auditoria anterior, com o propósito de verificar se as ações corretivas recomendadas pelos gestores foram implementadas de modo adequado e em conformidade com os prazos estabelecidos nos relatórios.

3. METODOLOGIA

Vislumbra-se que a melhor forma de avaliar o impacto de uma política de transparência é por intermédio de métodos qualitativos ou mistos. Ao longo desta pesquisa, foram empreendidas entrevistas semiestruturadas face a face, combinando perguntas abertas e fechadas, sob a forma de um roteiro. Foram entrevistados três oficiais superiores do Corpo de Intendentes da Marinha que já trabalharam com as gestorias de execução financeira e de aquisições, pelo menos desde 2007. Foi realizada a verificação analítica de setenta e quatro relatórios de auditoria produzidos pelo Centro de Controle Interno da Marinha no período compreendido entre 2007 e 2015. Decidiu-se estabelecer o intervalo temporal supracitado, por viabilizar a análise dos impactos da Lei da Transparência, de 2009, e da Lei de Acesso à Informação, regulamentada em 2012, na gestão de processos em Organizações Militares da Marinha do Brasil.

3.1 Entrevistas

Foram entrevistados três oficiais superiores do Corpo de Intendentes da Marinha que já trabalharam com as gestorias de execução financeira e de aquisições, pelo menos desde 2007. Foram formuladas quatro perguntas, abaixo listadas, sobre suas percepções acerca desses processos:

1ª pergunta: Sentiu alguma diferença na forma como você gerenciou a Execução Financeira antes e depois da Lei da Transparência, de 2009, e da Lei de Acesso à Informação, regulamentada em 2012?

2ª pergunta: Sentiu alguma diferença na forma como você gerenciou as Licitações antes e depois das leis supracitadas?

3ª pergunta: Sentiu alguma diferença na forma como outros profissionais conduziram a Execução Financeira antes e depois das leis supracitadas?

4ª pergunta: Sentiu alguma diferença na forma como outros profissionais conduziram as Licitações antes e depois das leis supracitadas?

3.2 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIA

O CCIMAR disponibilizou todos os seus relatórios de auditoria de 2007 a 2015. Convém apontar que, nos primeiros anos, aquela Organização Militar conduzia mais auditorias de acompanhamento do que nos últimos anos. Por essa razão, foram obtidos mais dados dos anos de 2007 a 2010, possivelmente devido aos cortes orçamentários que foram aplicados ao longo dos anos, impactando nos deslocamentos das equipes de visitas técnicas e de auditoria. Convém apontar que nem todos os relatórios contemplavam dados adequados para serem utilizados, decidindo-se pela análise das informações de setenta e quatro relatórios, conforme discriminado abaixo:

Ano 2007: 15 relatórios;

Ano 2008: 16 relatórios;

Ano 2009: 12 relatórios;

Ano 2010: 06 relatórios;

Ano 2011: 05 relatórios;

Ano 2012: 05 relatórios;

Ano 2013: 05 relatórios;

Ano 2014: 05 relatórios; e

Ano 2015: 05 relatórios.

Em função das suas especificidades, as Organizações Militares foram divididas em seis categorias, a saber: 1) Compras; 2) Portos e Costas; 3) Estações Navais; 4) Distritos Navais; 5) Hospitais Navais e Centros de Intendência; 6) Bases Navais e Organizações de Ensino. Nesse contexto, vislumbra-se a possibilidade de se analisar a variação total ao longo dos anos e as variações dentro das categorias, pois cada categoria tem perfil e forma de gestão específicos.

Para cada relatório, foi possível delinear dois índices brutos: um para a quantidade de não conformidades com a Execução Financeira e outro para a quantidade de não conformidades com as Aquisições. Adicionalmente, foram desenhados dois índices de desempenho para possibilitar a comparação dos resultados. Como anualmente cada organização recebe uma quantia específica de dinheiro, foi criado o índice “Nonconf_per_received”, que indica

o número de não conformidades da Execução Financeira multiplicado por 100.000 e dividido pelo total de dinheiro recebido naquele ano pela época da auditoria:

$$\text{Nonconf_per_received} = \frac{(\text{N}^\circ \text{ de não conformidades}) \times 100.000}{\text{Dinheiro total recebido}}$$

Considerando que cada organização conduz quantas Aquisições necessitar, pode-se dizer que cada uma delas adotaria um número diferente de procedimentos. Nesse contexto, foi criado o índice “Nonconf_per_Procurement”, que indica o número de não conformidades para as Aquisições analisadas dividido pela quantidade total de Aquisições analisadas:

$$\text{Nonconf_per_Procurement} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de não conformidades}}{\text{Total de aquisições analisadas}}$$

Portanto, a partir desses indicadores, vislumbra-se atribuir um propósito claro aos números extraídos dos relatórios. Nessas circunstâncias, convém recordar os apontamentos de Banta e Borden (1994, p.96), que afirmam que “um propósito claro é essencial para o sucesso de um sistema de indicadores de desempenho”.

4. RESULTADOS

4.1 ENTREVISTAS

As entrevistas foram capazes de conduzir a pesquisa para uma determinada direção, especialmente pelo teor das respostas obtidas. Os três respondentes confirmaram que houve um aprimoramento dos seus procedimentos em relação à execução financeira, especialmente a partir de 2009, quando suas operações passaram a ser monitoradas e divulgadas automaticamente na Internet. Contudo, os três respondentes mencionaram que, embora soubessem que os dados estavam disponíveis para qualquer pessoa ver, eles não sabiam exatamente como esses dados estavam sendo usados e se estavam sendo vistos.

Um dos respondentes apontou que a da Lei de Acesso à Informação, regulamentada em 2012, realmente despertou a sua atenção e ele se viu obrigado a adotar procedimentos de forma mais cautelosa. No entanto, os outros dois respondentes argumentaram que, como a maioria das Licitações estava sendo conduzida pelo sítio do Governo Federal desde 2005, eles não sentiam que suas ações estivessem mudando em função da legislação. Eles não percebiam que estavam sendo mais fiscalizado do que antes, em matéria de aquisição de serviços e bens comuns. No entanto, apontaram que, ao celebrar as contratações presenciais para obras, afirmaram que deveriam ter mais cautela nos procedimentos e igualmente no arquivamento da documentação correspondente.

Em relação ao terceiro questionamento, os respondentes apontaram que as pessoas sentiram que mudaram por estarem mais conscientes do que estavam fazendo, assim como se sentiram ao responderem a primeira pergunta.

Os resultados podem apontar para o fato de que, para a Execução Financeira, as pessoas tendiam a ser mais cuidadosas e conscientes sobre o que estavam fazendo, pois suas ações seriam instantaneamente divulgadas para qualquer escrutínio. Adicionalmente, em matéria de Aquisições, a existência de uma legislação que obrigava desde 2005 a condução dos processos licitatórios majoritariamente pelo Portal do Governo Federal, não foi possível avaliar com exatidão o impacto da Lei da Transparência, de 2009, e da Lei de Acesso à Informação, regulamentada em 2012, nos processos de Aquisições.

4.2 Análises dos Relatórios de Auditoria

O *Oneway* ANOVA é um teste paramétrico, por envolver estimativas de parâmetros, empregado quando o pesquisador almeja verificar se há distinções entre as médias de uma determinada variável (variável resposta) em relação a um tratamento com dois ou mais níveis categóricos (variável preditora). No presente estudo, alguns testes *Oneway* ANOVA foram realizados para verificar se as médias dos índices variaram ou não ao longo do período compreendido entre 2007 e 2015.

A) O primeiro testou se as médias de todas as entradas do índice “Nonconf_per_received” eram iguais ao longo de todos os anos. Como não foi possível rejeitar essa hipótese ($p=.25$, $A=5\%$), não se pode afirmar que existe uma média diferente, ou seja, não se pode dizer que as médias nos anos posteriores a 2009 ou 2012 são mais baixas do que em anos anteriores. Contudo, é possível observar uma tendência para respostas mais baixas ao longo dos anos, conforme ilustra a figura 1.

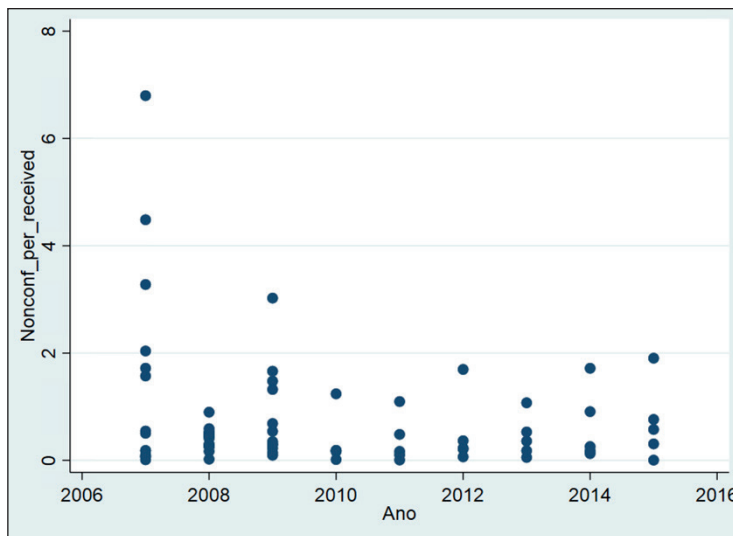


Figura 1: Visualização gráfica do 1º teste realizado

Fonte: Elaborada pelos autores

B) A hipótese é que, quando separadas pelas categorias, as médias do índice “Nonconf_per_received” são iguais ao longo dos anos. Embora tenham sido rejeitadas as hipóteses para as categorias “Bases Navais e Organizações de Ensino” ($p=0.01$, $\alpha=5\%$) e “Hospitais Navais e Centros de Intendência” ($p=0.04$, $\alpha=5\%$), não é possível rejeitar essa hipótese para as demais categorias.

C) A terceira hipótese é que as médias de todas as entradas do índice “Nonconf_per_Procurement” foram iguais ao longo de todos os anos. Esta hipótese foi rejeitada ($p=.02$, $\alpha=5\%$), significando que, ao longo dos anos, pelo menos uma média é diferente das demais. É possível identificar, analisando o conjunto de dados, que as médias desse índice realmente diminuem ao longo dos anos, como se pode observar na figura 2 abaixo.

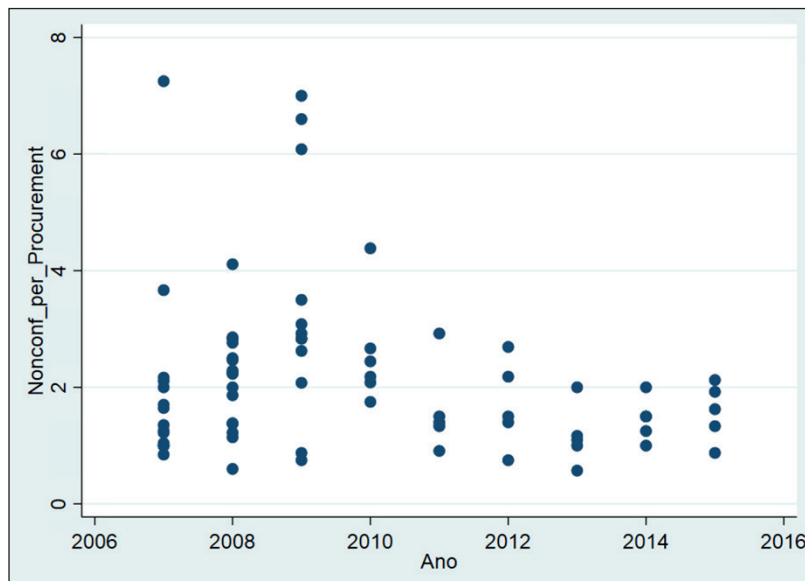


Figura 2: Visualização gráfica do 2º teste realizado

Fonte: Elaborada pelos autores

D) A última hipótese preconiza que, quando separadas pelas categorias, as médias do índice “Nonconf_per_Procurement” são iguais ao longo dos anos. Dessa forma, como resultado, não é possível rejeitar a hipótese para nenhuma das categorias ($p<0,05$). Isso significa que, dentro de cada categoria, a média do índice permaneceu a mesma ao longo dos anos. Trata-se de algo que pode ir contra os resultados para o item “C”, mas pode ser explicado caso haja uma ou mais categorias que estejam indo em direções opostas ao que está sendo proposto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo foi avaliar o impacto da transparência na gestão de processos em Organizações Militares da Marinha do Brasil.

A pesquisa em pauta e os apontamentos de Stensaker (2003) revelam que a transparência pode estar intrinsecamente relacionada ao aperfeiçoamento dos processos organizacionais, uma vez que, como efeito decorrente dela, as instituições se esforçam mais para projetar a sua imagem externa, tentando tornar sua produção mais impressionante e visível.

No âmbito do presente estudo, é possível afirmar que as entrevistas, combinadas com a verificação analítica dos relatórios de auditoria, evidenciaram aquilo que os gestores públicos gostariam de estar fazendo, mais do que efetivamente estão fazendo. Os respondentes afirmaram que o arcabouço legal influenciou as suas decisões, a despeito de não ser possível identificar – pela análise minuciosa dos relatórios – que os gestores estivessem tomando as melhores decisões ao longo do período analisado.

Michener (2019) aponta que as abordagens dominantes para medir o impacto da transparência tendem a empregar evidências diretas e quantificáveis de causalidade, embora a maioria das políticas de transparência produza impactos difusos e indiretos. Nessas circunstâncias, esse pode ser o motivo (ou um deles) dos resultados diferentes das duas etapas de presente pesquisa, pois a lógica confunde mensuração com efeito, mas um atributo pode não estar necessariamente colado ao outro.

Michener (2019) igualmente revela que as políticas de transparência sofrem lapsos de implementação e conformidade em praticamente todos os lugares. Um foco no impacto pode, portanto, parecer prematuro, se não de igual ou menor urgência do que um foco nos detalhes de conformidade e implementação.

Nesse contexto, permanece a inquietude acerca da plena implementação DA Lei da Transparência, de 2009, e da Lei de Acesso à Informação, regulamentada em 2012, o que nos leva a presumir que ainda há vastas oportunidades de melhoria em matéria de capacitação e atuação de gestores públicos e ordenadores de despesa nessa seara.

REFERÊNCIAS

AMORIM, T. M.; SOUZA, T. S.. A gestão de riscos e seu protagonismo no processo decisório da Marinha do Brasil. In: XIX Simpósio de Pesquisa Operacional e Logística da Marinha. **Anais...** Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/a-gesto-de-riscos-e-seu-protagonismo-no-processo-decisrio-da-marinha-do-brasil-34419> Acesso em: 09 ago. 2022.

BANTA, T. W.; BORDEN, V. M. H. Performance indicators for accountability and improvement. **New directions for institutional research**, v. 1994, n. 82, p. 95-106, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/ir.37019948209> Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Portal Transparência**. 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona> Acesso em: 09 ago. 2022.

CLEMENTE, R. G. et al. Projeto organizacional como mecanismo para implementação da coordenação de processos: um estudo de caso numa organização do setor elétrico. In: XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais ...** Florianópolis, 2004. Disponível

em: https://www.academia.edu/download/77440940/ENEGEP2004_Enegep0707_1618.pdf Acesso em: 09 ago. 2022.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S.. 25 years of transparency research: Evidence and future directions. **Public Administration Review**, v. 77, n. 1, p. 32-44, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12685> Acesso em: 09 ago. 2022.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. São Paulo: Pioneira, 1984.

FILGUEIRAS, F. B.. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova** (Impresso), v. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004> Acesso em: 09 ago. 2022.

FORTES, A. R. L. **O conhecimento dos gastos públicos como ferramenta de controle social**: o portal de transparência do governo federal. Monografia. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Escola Superior de Guerra (ESG). Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1337> Acesso em: 09 ago. 2022.

LIRA SILVA, E. R. **Gestão de processos no serviço público**: uma análise no setor comercial da Cagepa, Regional das Espinharas, Patos, PB. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Estadual da Paraíba. Patos, 2013. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/3387> Acesso em: 09 ago. 2022.

MENEZES, B. N. C.; ALBUQUERQUE-E-SILVA, M. G.. Padronização de marcas em processos licitatórios na Marinha do Brasil. **Acanto em Revista**, v. 5, n. 5, p. 45-45, 2018. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/acantoemrevista/article/view/145> Acesso em: 09 ago. 2022.

MICHENER, G.. Gauging the impact of transparency policies. **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 136-139, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13011> Acesso em: 09 ago. 2022.

MOURA, V. C. P.. **Desempenho das agências transfusionais da hemorrede pública do Distrito Federal a partir da implementação da auditoria interna da qualidade**. 2022. 84 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Saúde). Escola Fiocruz de Governo, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/54447> Acesso em: 09 ago. 2022.

NAVES, G. G.. **A contribuição do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para a promoção da accountability**: a percepção dos usuários. Dissertação. Mestrado Acadêmico em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/9014> Acesso em: 09 ago. 2022.

OLIVEIRA JUNIOR, J. N.. **Orçamento por resultados**: aprimoramentos ao processo orçamentário da Marinha do Brasil. Dissertação. Mestrado Profissional em Administração

Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/25880> Acesso em: 09 ago. 2022.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; RODRIGUES, K. F.; XAVIER, Flávia Lemos Sampaio; CALDEIRA, D. M.; CANALES, L. M.. Dez anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: trajetórias, avanços e desafios. *Revista da CGU. Revista da CGU*, v. 14, n. 25, p. 1-4, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.522> Acesso em: 09 ago. 2022.

PEREIRA DA SILVA, H. C.. **Governança do Executivo Brasileiro**: efeitos da relação entre política e burocracia, ou como o Presidente dorme tranquilo à noite. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B94K9E> Acesso em: 09 ago. 2022.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública** (impressa), v. 43, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006> Acesso em: 09 ago. 2022.

PINTO, C. **Gerenciamento de Processos na Indústria de Móveis**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1993. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/75899> Acesso em: 09 ago. 2022.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. G. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. **Alcance** (Univali), v. 13, p. 355-372, 2006. Disponível: <https://www.redalyc.org/pdf/4777/477748623004.pdf> Acesso em: 09 ago. 2022.

SANTOS, L. C.; FACHIN, G. R. B.; VARVAKIS, G.. Gerenciando processos de serviços em bibliotecas. **Ciência da informação**, v. 32, p. 85-94, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-19652003000200010> Acesso em: 09 ago. 2022.

SOUZA, F. S. R. N.; CUNHA, A. S. M.. A relação entre planejamento estratégico e orçamento: o caso das organizações da marinha do Brasil. **Coleção Meira Mattos**: revista das ciências militares, v. 8, n. 32, p. 131-142, 2014. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/393> Acesso em: 09 ago. 2022.

STENSAKER, B. Trance, transparency and transformation: the impact of external quality monitoring on higher education. **Quality in higher education**, v. 9, n. 2, p. 151-159, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13538320308158> Acesso em: 09 ago. 2022.

VARVAKIS, G. J. Gerenciamento de Processos. **Apostila da disciplina Gerenciamento de Processos**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 1998.

VIEIRA, A. M.; CASTRO, D. S. P.; OLIVEIRA, R. J. **Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos**. São Bernardo do Campo: Editora Metodista, 2013.