



RELISE

DISCLOSURE VOLUNTÁRIO NA GOVERNANÇA DE GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES: UM INSTRUMENTO DE PESQUISA ¹

Valkyrie Vieira Fabre²
Marino Luiz Eyerkauffer³

RESUMO

O objetivo do estudo foi a criação de um instrumento de pesquisa que possibilite medir o *disclosure* praticado pelos entes públicos municipais, em relação à gestão de riscos e desastre, de modo a promover a governança. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e que utilizou levantamento bibliográfico da legislação brasileira, para definir os itens relevantes para o *disclosure* voluntário. Neste artigo são apresentados o histórico das normas legais que regem a matéria; os procedimentos de gestão que promovem a governança em relação aos riscos e desastres municipais; e, o instrumento de pesquisa que foi desenvolvido, testado e aprovado pela Teoria Clássica dos Testes. Conclui-se que o instrumento de pesquisa, denominado de formulário de observação do *Disclosure* Voluntário para Gestão de Riscos e Desastres (DV-GRD), é consistente (Alfa de Cronbach de 0,929) e pode ser utilizado por outros pesquisadores para medir o traço latente a que se propõem, contribuindo para o avanço das pesquisas nesta área.

Palavras Chave: *Disclosure*. Gestão de riscos e desastres. Governança. Instrumento de pesquisa.

ABSTRACT

The objective of the study was the creation of a research instrument that makes it possible to measure the disclosure practiced by municipal public entities, in relation to risk and disaster management, in order to promote governance. It is a qualitative, exploratory research that used a bibliographical survey of Brazilian legislation to define the relevant items for voluntary disclosure. In this article we present the history of the legal norms that govern the matter; management procedures that promote governance in relation to municipal risks and disasters; and, the research instrument that was developed, tested and approved by the Classical Theory of Tests. It is concluded that the research instrument, called the Voluntary Disclosure for Risk and Disaster Management

¹ Recebido em 27/062017.

² valkyrie.fabre@udesc.br. Universidade do Estado de Santa Catarina.

³ marino.luiz@udesc.br. Universidade do Estado de Santa Catarina.



RELISE

150

(DV-GRD) observation form, is consistent (Cronbach's alpha of 0.929) and can be used by other researchers to measure the latent trait to which they propose, contributing to the advancement of research in this area.

Key Words: Disclosure. Risk and disaster management. Governance. Research instrument.

INTRODUÇÃO

A Gestão de Riscos e Desastres (GRD), visa preparar os entes públicos e a população, dotando-os de capacidade de resposta e resiliência, com o intuito de gerar o mínimo de dano/prejuízo material e humano (USAID/OFDA, 2011). A GRD, segundo Eyerkauf et al. (2016), é um instrumento de gestão interinstitucional, que permite eliminar ou reduzir os fatores de riscos, além de administrar os eventos adversos em cenários vulneráveis ou recuperar tais cenários. Neste sentido, o desenvolvimento da governança é essencial para melhor gerir os riscos e desastres nas estruturas locais.

A *Internacional Federation of Accountants* (IFAC), entende que governança é a estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental e legal, posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2014). Durante o desenvolvimento deste estudo, foi consenso no grupo de pesquisa que as partes interessadas podem ser associadas aos setores da sociedade, o 1º setor seria representado pelo governo (ente público), o 2º setor representado pela iniciativa privada (ente privado) e o 3º setor representado pela sociedade civil organizada, distinguindo-se esta do ente público e do ente privado.

Para definir a quem cabe promover a integração entre os setores, em relação ao tema GRD, utilizou-se o entendimento de Eyerkauf et al. (2016, p. 3) que afirmam caber à coordenação local "o processo de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação para riscos que variam quanto à evolução, intensidade e origem". Baseado nesta afirmação, as políticas para



RELISE

151

organização e junção de esforços no sentido de promover a integração para gerar a governança, devem partir do ente público em direção aos demais setores da sociedade, sejam eles em forma de pessoas físicas ou jurídicas.

Em 1941, iniciava uma política nacional, começando por unificar o serviço meteorológico. Mas, em relação a GRD, os primeiros esforços para normatização surgiram em 1943, com o Decreto-Lei 5.861, que criou a Defesa Civil no Brasil. Apenas em 2010, na 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, o termo Proteção e Defesa Civil foi apresentado, culminando em 2012 na Lei 12.608, que reconheceu o termo e instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), autorizando a criação de um sistema de informações e monitoramento de desastres.

Cartagena (2015), afirma que a Defesa Civil enfatizava ações de respostas (prevenção, preparação, resposta e reconstrução), e que após a Lei 12.608, a Proteção e Defesa Civil incluem ações mais amplas (prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação).

Em se tratando da evidenciação das informações, apesar do Brasil ser um país onde a cultura normativa ainda prevalece, é necessário apurar o *disclosure* praticado (FABRE, ROSA e BORNIA, 2016). A rede mundial de computadores (*internet*), em se tratando de geração e distribuição de informações, é atualmente insuperável. Fabre (2017) afirma que os entes públicos brasileiros não divulgam informações de forma padronizada, apesar da legislação ser vasta e normatizar o que deve ser divulgado, cabe verificar se realmente o *disclosure* das informações públicas está sendo praticado aos *stakeholders*. Assim, fica a dúvida: como verificar se os entes públicos municipais estão realizando o *disclosure* de informações de modo a promover a governança, em relação à gestão de riscos e desastres?



RELISE

152

O *disclosure*, para Mota e Pinto (2017), compreende todas as informações significantes e úteis para a tomada de decisões, ele é dividido em *disclosure* compulsório (legalmente exigido) e *disclosure* voluntário (informações extras e que proporcionam maior transparência). Para esta pesquisa será considerado o *disclosure* voluntário, visto que a maioria das informações obrigatórias são de cunho contábil e no caso da GRD as informações pontuais, preventivas e que possam ser visualizadas e disseminadas rapidamente, são essenciais para todos os *stakeholders*, principalmente os cidadãos.

A internet é uma forte ferramenta de comunicação. Em relação aos portais oficiais de governo (e-gov), os autores Welche e Wong (2001), Moon (2002), Stabile (2002) e Akutsu (2012) são categóricos ao afirmar que o cidadão tem procurando as ferramentas on-line para obter informações e se mobilizar politicamente, sendo este o meio de comunicação mais rápido e eficiente para transmitir informações, com grande poder de disseminação.

A GRD ainda é uma área de pesquisa nova e carece de aprofundamento. Em se tratando do direcionamento para futuras pesquisas, López e Hiebl (2015), que analisaram o conteúdo de 422 artigos das principais revistas de contabilidade e gestão, americanas e europeias, afirmam existir uma lamentável carência de pesquisas sobre países latinos de forte expressão (Brasil, Colômbia e México) e economias emergentes (China, Brasil, Rússia e Índia), o que impossibilita a comparações em nível mundial. Neste sentido, este artigo é proveniente de um grupo de pesquisa que analisa a gestão intersetorial de riscos e desastres no Brasil, e o objetivo do estudo foi a criação de um instrumento de pesquisa que possibilite medir o *disclosure* praticado pelos entes públicos municipais, em relação à gestão de riscos e desastre, de modo a promover a governança.

A temática deste artigo surgiu no grupo de pesquisa a que pertencem os autores, um grupo interdisciplinar e que conta com pesquisadores que



RELISE

153

atuam na área de gestão intersetorial, proteção e defesa civil, contabilidade e engenharia (que conta com pesquisadores atuantes nos três setores da sociedade). A pesquisa é relevante no sentido de que, por se tratar de um tema atual e ainda pouco estudado, não foi encontrado na literatura brasileira instrumento de pesquisa que possibilite medir o *disclosure* dos entes públicos quanto à gestão de risco e desastres, tampouco, estudos que vinculem esta evidenciação de informações à promoção da governança. Desta maneira, a principal contribuição teórica e prática deste artigo, será lançar um instrumento de pesquisas que possa ser utilizado, testado, debatido e aprimorado, por outros pesquisadores da área.

Aqui foram apresentados aspectos introdutórios ao tema, na sequência são apresentadas a fundamentação teórica (baseada na relação entre *disclosure* e governança, bem como na gestão de riscos e desastres), os aspectos metodológicos, os resultados e as conclusões. Ao final são elencadas todas as referências utilizadas para construção do texto.

DISCLOSURE E GOVERNANÇA

Em relação à terminologia utilizada em várias pesquisas, a respeito da teoria que trata da disponibilização de informações aos *stakeholders*, Avelino (2013) afirma que teoria da evidenciação, teoria da divulgação e *disclosure*, são sinônimos; o que muda é a abordagem e o direcionamento dado por cada autor. Neste sentido, autores seminais como Hendriksen e Van Breda (1999) dividem o *disclosure* em três níveis: divulgação adequada (esclarecimentos mínimos), divulgação justa (esclarece a todos os leitores em potencial) e divulgação completa (esclarece todas as informações relevantes aos leitores). Já Verrecchia (2001) divide a teoria da evidenciação em três categorias: a divulgação baseada em associação (promove efeitos externos e mudanças nas ações dos *stakeholders*); a divulgação baseada em julgamento (escolha das informações a serem divulgadas pelos gestores) e a divulgação baseada em



RELISE

eficiência (informações preferidas ou mais eficientes, quando não existe prévio conhecimento).

Na área pública, as informações e demonstrativos exigidos por normativa legal caracterizam-se como *disclosure* obrigatório, enquanto que, o *disclosure* voluntário seriam todas as demais informações de interesse do cidadão, que propiciam uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade (AVELINO, 2013). A governança neste sentido pode ser promovida pela melhoria no *disclosure* voluntário.

A divulgação de informações claras e em linguagem simples favorece a governança eletrônica e promove a interação entre governantes, empresas e cidadãos; porém, os portais públicos oficiais estão longe de promover isso de maneira eficaz (SOUZA, 2014; PLATT NETO et al., 2007).

Dias Filho (2000) afirma que historicamente têm sido questionados três processos fundamentais ligados à evidenciação de informações, que são: o conteúdo adequado, as formas de evidenciá-las e os destinatários das informações. Neste sentido, Ladeira (2009) afirma que são consideradas boas práticas de governança aquelas que primam pela transparência, prestação de contas e equidade; envolvendo os diversos *stakeholders* nos processos, costumes, políticas, leis e regulamentos voltado à gestão.

A tecnologia da informação e comunicação (TIC) tem sido uma aliada da governança no setor público, porém Pinho (2008) destaca que dado o avanço da tecnologia, o governo eletrônico não é apenas um meio de divulgação *on line*, mas uma possibilidade de interação entre governo e sociedade, com um enorme potencial democrático e de transparência, desde que haja promoção à participação popular, pois o governo restringir o que não quer mostrar e omitir o que quer esconder.

A governança tem aspectos distintos em alguns países. Na Alemanha o principal objetivo são os resultados da empresa e não a riqueza dos acionistas; no Japão a cultura coletivista e as redes bancárias são o foco,



RELISE

155

buscando gerar a satisfação e manter os empregos vitalícios aos funcionários (principais *stakeholders*); nos EUA e no Reino Unido a governança é caracterizada pela pulverização do controle acionário, vinculado à impressão de responsabilidade e prosperidade do negócio; já o modelo que vincula pulverização acionária e separação entre propriedade e gestão, é característico do Canadá e França (LADEIRA, 2009).

Na visão de Ruediger (2002) o governo eletrônico promove relações em tempo real e de forma efetiva e ainda, potencializa as boas práticas de governança além de proporcionar uma mudança profunda nas estruturas de governo, o que gera mais efetividade, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. O autor complementa que essa ferramenta poderia ser considerada, uma possível chave para promoção de acessibilidade às informações fundamentais para articulação de apoios, capacitação de grupos de pressão, incremento da capacidade cívica e de capital social, além da promoção do desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil.

No Brasil, a governança pública por sua vez é apresentada por Pardini, Gonçalves e Camargos (2013, p. 41) como um “mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação”. Freitas e Dacorso (2014) por sua vez afirmam que a governança pública tem por finalidade assegurar compromissos concretos por parte dos governos, para o qual deve haver promoção da transparência, o aumento da participação cívica, o combate à corrupção e a utilização de novas tecnologias para tornar a gestão pública mais aberta, eficaz e responsável.

A governança intersetorial é essencial para estruturar a GRD, já o *disclosure* gera a confiança e segurança necessária aos *stakeholders*, principalmente aos cidadãos. Fabre, Rosa e Bornia (2016) afirmam que a cultura brasileira da divulgação das informações públicas é fortemente ligada à normatização legal, sendo importante e necessário que pesquisas científicas



RELISE

156

verifiquem como a evidenciação das informações voluntárias está sendo realizada para alcançar os diversos *skakeholders*.

GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES

A Gestão de Riscos e Desastres (GRD) é um instrumento de gestão que de forma interinstitucional permite eliminar ou reduzir os fatores de riscos, administrar os eventos adversos quando eles atuam em um cenário vulnerável, e ainda recuperar este cenário. A GRD objetiva preparar os órgãos e a população para dotá-los de capacidade de resposta e resiliência, a fim de que gere o mínimo de dano e prejuízo material e humano (USAID/OFDA, 2011).

No Brasil, a Gestão de Riscos e Desastres é usualmente denominada de Proteção e Defesa Civil. Castro (2005) afirma que a defesa civil tem por finalidade garantir a segurança da população, em circunstâncias de desastres naturais, antropogênicos e mistos, tendo por objetivo a redução dos desastres.

A GRD sob a forma de sistema é organizada pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), o qual é constituído por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e por entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e de defesa civil, tendo por finalidade contribuir para o processo de planejamento, articulação, coordenação e execução de programas, projetos e ações de proteção e defesa civil (CEPED/UFSC, 2012).

A estrutura do SINPDEC fica nítida na Lei 12.608, ao estabelecer no Art. 2º que “é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre” e, complementa no parágrafo 1º do mesmo artigo que “as medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral” (Brasil, 2012). A Figura 1 evidencia-se esta estrutura.



RELISE

157



Figura 1: Estrutura da Proteção e Defesa Civil Brasileira
Fonte: Eyerkauffer (2017).

Atualmente a GRD passa por um período de transição de paradigma, em relação aos desastres de uma cultura de reação para uma cultura de prevenção. Essa mudança caracteriza uma evolução do pensamento, cuja atuação está pautada no processo de prevenção, mitigação, preparação e recuperação, quebrando inclusive o paradigma de início (desastre) e fim da operação (após recuperação), para uma atuação permanente voltada para as grandes áreas que envolvem avaliação de riscos, a redução de desastres (prevenção e mitigação), a gestão dos eventos adversos (preparação, alerta/alarme e resposta) e recuperação (reabilitação e reconstrução), alternando entre períodos de normalidade e anormalidade (EYERKAUFFER, 2017). Com isso é visível a importância da internet como forma de mobilização da comunidade.

Kallas e Coutinho (2005) afirmam que a comunicação para a governança em GRD é fundamental para o *feedback* aos interessados quanto ao desempenho organizacional, o que viabiliza o desenvolvimento de uma



RELISE

158

consciência estratégica, o alinhamento de comportamentos, além da influência na busca do maior engajamento por resultados de todos os envolvidos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para Fabre (2017), a metodologia apresenta os métodos e técnicas que foram utilizadas para a realização da pesquisa. Esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, exploratória e utilizou levantamento bibliográfico das normas jurídicas relacionadas à matéria. A principal contribuição é o desenvolvimento e apresentação de um instrumento de pesquisa inédito, um formulário de observação para medição do *disclosure* dos entes públicos municipais brasileiros, associado às informações de GRD.

Quadro 1: *Constructo da pesquisa*

Objetivos específicos	Procedimentos de coleta	Resultados específicos	Contribuição para o resultado geral
a) Identificar as normas legais relacionadas à defesa civil e/ou gestão de riscos e desastres.	Levantamento documental das normas legais vigentes, por meio de portais oficiais.	Histórico das normas que regem a matéria.	Definição da população e amostra da pesquisa e sua evolução temporal.
b) Identificação das normas que estabelecem procedimentos que possam ser associados à promoção da governança por meio da divulgação de informações.	Leitura e análise criteriosa das normas legais; discussão sobre o teor e a relação com o tema proposto.	Identificação dos procedimentos de gestão que possam promover a governança em relação aos riscos e desastres.	Definição de itens que devem compor a elaboração do formulário de observação inicial e pré-teste.
c) Elaboração de um instrumento de pesquisa que possibilite medir o <i>disclosure</i> da gestão de riscos e desastres.	Aprimoramento do instrumento e teste em uma amostra maior.	Definição do formulário de observação para medir o <i>disclosure</i> voluntário.	Validação do instrumento pela Teoria Clássica dos Testes para identificar se mede o traço latente proposto.

Fonte: Elaborado pelos autores.



RELISE

159

A população desta pesquisa são as normas jurídicas brasileiras que tratam da temática gestão de riscos e desastres. Como amostra, após discussão e análise minuciosa das normas legais, foi escolhida a Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, por ser a mais atual e contemplar todos os itens de gestão já mencionados em normas anteriores.

Foram então listados todos os itens selecionados e estabelecidos os critérios de observação a ser realizado. Foi construído o primeiro formulário e aplicado um pré-teste em novembro de 2016, após adaptações foi remodelado e aplicado o teste novamente em 26 sites oficiais de municípios brasileiros (aplicado entre os meses de dezembro/2016 a março/2016).

Foi avaliado o instrumento de pesquisa pela Teoria Clássica dos Testes (TCT), que se baseia em técnicas estatísticas, definida por Borgato e Andrade (2012) como adequada para medir o desempenho de testes onde os respondentes são submetidos às mesmas perguntas, como é o caso desta pesquisa.

Como o objetivo da pesquisa é a criação de um instrumento de pesquisa que possibilite medir o *disclosure* praticado pelos entes públicos, em relação à gestão de riscos e desastres, de modo a promover a governança; mais informações sobre os métodos empregados são descritos na própria apresentação dos resultados.

RESULTADOS

Em se tratando de um grupo de pesquisa interdisciplinar, na área de gestão de riscos e desastres, uma das ações traçadas para 2016/2017 foi o levantamento e análise da legislação brasileira aplicada à matéria. Neste sentido, o primeiro objetivo específico desta pesquisa foi cumprido, sendo identificadas as normas legais relacionadas a defesa civil e/ou gestão de riscos e desastres, que resultaram no Quadro 2.



RELISE

160

Quadro 2: Normas legais que regem a gestão de risco e desastres no Brasil

Lei	Criação	Descrição da norma
Decreto-Lei 3.742	23.10.1941	Dispõe sobre a unificação dos serviços meteorológicos do país e dá outras providências.
Decreto-Lei 4.716	21.09.1942	Dispõe sobre a criação e organização da Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Passiva Anti-Aérea, com sede no Distrito Federal, e dá outras providências.
Decreto-Lei 5.861	30.09.1943	Modifica a denominação do Serviço de Defesa Passiva Anti - Aérea e da respectiva Diretoria Nacional.
Lei 3.742	04.04.1960	Dispõe sobre o auxílio federal em casos de prejuízos causados por fatores naturais.
Decreto-Lei 200	25.02.1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências (criado o Ministério do Interior para assistir populações atingidas por calamidades públicas, sem mencionar ainda ações preventivas)
Decreto-Lei 64.568	22.05.1969	Cria o Grupo de Trabalho para elaborar plano de defesa permanente contra calamidades públicas e dá outras providências.
Decreto 66.204	13.02.1970	Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP - e dá outras providências.
Decreto-Lei 83.839	13.12.1979	Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências (cria a Secretaria de Defesa Civil – SEDEC).
Decreto 97.274 (revogado pelo Decreto 895/93)	16.12.1988	Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências.
Decreto 895	16.08.1993	Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e dá outras providências.
Decreto 1.080	08.03.1994	Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap) e dá outras providências.
Decreto 4.980	04.02.2004	Dá nova redação a dispositivos dos Decretos nºs 895, de 16 de agosto de 1993, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e 1.080, de 8 de março de 1994, que regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), e dá outras providências.
Lei 10.954	29.09.2004	Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.
Decreto 5.376 (revogado pelo Decreto 7.257/10)	17.02.2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências.



RELISE

161

Decreto 7.257	04.08.2010	Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências.
Lei 12.340 (revogada pela Lei 12.608/12)	20.10.2010	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências.
Decreto 7.505	27.06.2011	Altera o Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regulamenta a Medida Provisória nº 494, de 2 de julho de 2010, convertida na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre o Cartão de Pagamento de Defesa Civil - CPDC, e dá outras providências
Lei 12.608	10.04.2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.
Lei 12.983	02.06.2014	Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

Fonte: elaborado pelos autores, com base na legislação vigente no Brasil em 31/12/2016.

Identificadas as normas legais, passou-se à análise dos pontos que compõem cada uma delas, sendo identificado que no quesito promoção da governança por meio da divulgação de informações, a Lei 12.608 (Brasil, 2012), engloba itens já mencionados em legislações anteriores e apresenta outros que possibilitam a elaboração de um instrumento de pesquisa, apenas com base nesta norma legal.



RELISE

162

Partindo-se dessa premissa, foram identificados na Lei 12.608 (Brasil, 2012) os procedimentos de gestão que podem promover a governança em relação aos riscos e desastres em âmbito municipal, se divulgados à população. Vale ressaltar que tais itens não têm obrigação legal de divulgação, daí o motivo do instrumento se tratar de *disclosure* voluntário.

Em novembro de 2016, foi elaborado o formulário, contendo inicialmente 16 itens identificados e que foram transformados em 16 percepções a serem pesquisadas nos sites oficiais de defesa civil municipal. Foi aplicado um pré-teste em dois municípios escolhidos intencionalmente pelos autores (Porto Alegre e Curitiba), por terem se destacado nos relatos sobre a temática, expostos no 1º Congresso Brasileiro de Gestão de Riscos e Desastres, que ocorreu em outubro de 2016, em Curitiba.

As observações feitas nos sites oficiais dos municípios resultaram nas seguintes respostas: atende, atende parcialmente, não atende. O pré-teste foi importante para identificar que as 16 percepções geravam subjetividade de interpretação, quanto a atenderem ou não os quesitos elencados no formulário. Foi então readequado o instrumento, de maneira a tornar as questões mais objetivas e reduzindo a margem de subjetividade, alterado então para 18 questões objetivas (com base nos mesmos 16 itens identificados anteriormente).

Foi solicitado a um aluno de graduação, sem conhecimento específico na área de gestão de risco e desastres, que testasse o formulário de observação no site dos mesmos municípios (Porto Alegre e Curitiba) e descrevesse as dificuldades encontradas na interpretação, de modo a deixar o instrumento em linguagem acessível e de fácil interpretação para outros pesquisadores (mesmo de áreas distintas). Foram analisadas as respostas e finalizado o instrumento de pesquisa, o qual visa medir o *Disclosure* Voluntário da Gestão de Riscos e Desastres (DV-GRD), cuja obrigação legal em nível



RELISE

163

municipal e as questões a serem observadas, compõem a estrutura apresentada no Quadro 3.

Quadro 3: Formulário de observação do DV-GRD

Itens da Lei 12.608/2012, que promovem a governança em relação aos riscos e desastres municipais.	Questões a serem observadas nos sites oficiais da Defesa Civil
Executar a PNPDEC em âmbito local.	1 - Existe lei de criação da coordenadoria ou coordenação municipal de Proteção e Defesa Civil? Ou, lei de criação do conselho ou comissão municipal de proteção e defesa civil?
Coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados.	2- Existem no site oficial informações/notícias que demonstram atividades no âmbito local e/ou articulação com a união e os estados?
Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal.	3- Na Lei Orçamentária Anual 2016 e/ou 2017 (aprovada em 2015 e 2016) existe órgão ou unidade relacionada à Defesa Civil?
Identificar e mapear as áreas de risco de desastres.	4- Existem mapas de riscos divulgados, ou nos planos de contingência ou ainda nos planos de gerenciamento de riscos e desastres?
Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas.	5- O Plano diretor ou código de postura municipal, estabelecem vedações de ocupação e/ou formas de fiscalização das áreas de risco?
Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública.	6- Existe previsão na Lei de criação da coordenadoria e/ou conselho municipal de proteção e defesa civil, quanto ao procedimento para declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública?
Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis.	7- Existe previsão na lei de criação da coordenadoria municipal de proteção e defesa civil, para a vistoria, intervenção ou evacuação em situações de risco?
Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança.	8- Existe previsão no plano de gerenciamento de riscos e desastres e/ou plano de contingência para abrigos provisórios?
Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres.	9- Existe site oficial com informações sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos?
	10- Existe site oficial com informações sobre protocolos de prevenção e alerta?
	11- Existe site oficial com informações sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres?



RELISE

164

Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre.	12- No plano de gerenciamento de riscos e desastres e/ou no plano de contingência existe previsão para mobilização ou capacitação de radioamadores?
Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil.	13- Existe agenda de realização de exercícios simulados para gestão de riscos e desastres no site ou no plano de gerenciamento de riscos e desastres ou ainda no plano de contingência?
Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre.	14- Existe no plano de gerenciamento de riscos e desastres e/ou plano de contingência a previsão logística para coleta, distribuição e controle de suprimentos em situações de desastre?
Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres.	15- Existe previsão para avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres no plano de contingência e/ou lei de criação da coordenadoria municipal de proteção e defesa civil?
Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município.	16- Existe na lei de criação da coordenadoria de proteção e defesa civil, dentre as funções dos membros, a responsabilidade pela comunicação sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil do município?
Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas.	17- Existe no site oficial, no plano de gerenciamento de riscos e desastres e/ou plano de contingência que estimule a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas?
Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.	18- Existe no site oficial, no plano de gerenciamento de riscos e desastres e/ou plano de contingência a previsão para moradia temporária?

Fonte: elaborado pelos autores.

As 18 questões definidas para observação do DV-GRD, foram testadas novamente, agora em 26 grandes municípios brasileiros, localizados em diferentes Estados da Federação, a fim de verificar se o instrumento é consistente para medir o traço latente a que se propõe. Foi utilizada a Teoria Clássica dos Testes (TCT), com base nas definições de Borgato e Andrade (2012).



RELISE

165

O resultado da aplicação da TCT comprovou que o instrumento é consistente e que as questões formuladas no Quadro 3 medem o traço latente que se propõem (o DV-GRD), com coeficiente de Alfa de *Cronbach* de 0,929. O índice de dificuldade das questões variou entre 0,12 e 0,75 (representa que DV-GRD é possível de ser atendido pelos municípios); o índice de discriminação das questões manteve-se relativamente alto (média de 0,72), o que representa que existe disparidade de informações entre os municípios pesquisados; a correlação bisserial das questões foi alta (mediana de 0,95) comprovando que estão alinhadas com a medição dos itens a que se propõem.

CONCLUSÕES

Neste artigo foram apresentadas as normas legais que historicamente abordam assuntos relacionados à proteção e defesa civil no Brasil. A análise minuciosa destes documentos possibilitou a compilação dos procedimentos de gestão, que em nível local (municipal), que promovem a governança em relação aos riscos e desastres.

Como produto final, conforme proposto no objetivo geral desta pesquisa, foi apresentado o formulário de observação de *Disclosure* Voluntário de Gestão de Riscos e Desastres (DV-GRD), um instrumento de pesquisa inovador, para aplicação nos sites oficiais e que foi testado em 26 municípios brasileiros, um em cada Estado da Federação, mostrando-se consistente e adequado para medir o traço latente ao qual se propõem. A Teoria Clássica dos Testes, aplicada ao instrumento, resultou em um Alfa de *Cronbach* de 0,929; com questões possíveis de serem atendidas pelos municípios e alinhadas com a proposta do instrumento, apesar da disparidade de informações encontradas na amostra testada.

Apesar do instrumento ter sido desenvolvido com base nos procedimentos municipais, pode ser generalizado (com adaptações) para



RELISE

166

amostras estaduais ou federais, limitando-se ao território brasileiro, visto a legislação que embasou o instrumento.

Os indicadores DV-GRD de cada município podem ser medidos como nessa pesquisa (utilizando as alternativas: atende, atende parcialmente ou não atende), vinculados a uma escala de pontuação; ou, utilizando-se outra forma de mensuração, como a escala *likert*.

A junção do *disclosure* com a governança foi possível para construção do instrumento e possibilita promover a participação social na GRD. Avelino (2013), Souza (2014), Platt Neto et al (2017) e Ladeira (2009) afirmam que a linguagem simples e acessível, a disponibilização de informações voluntárias e o incentivo a participação popular, transmitem maior confiança e segurança ao cidadão. Neste sentido, o instrumento desenvolvido foi testado por pessoa sem conhecimento avançado na área, que relatou serem as questões de fácil ou média complexidade quanto à interpretação.

O presente estudo se limitou a análise do instrumento e não dos indicadores do DV-GRD apurados em cada município pesquisado. Conclui-se então que o instrumento pode ser aplicado por pesquisadores de áreas interdisciplinares, bem como, ser utilizado para apurar os indicadores de DV-GRD, para aprimorar ou propor novos instrumentos de pesquisa.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. 2002. 152f. Dissertação (Mestrado em Administração), UFB/PPGA, Salvador, 2002.

AVELINO, B. C. **Características explicativas do nível de *disclosure* voluntário de municípios do Estado de Minas Gerais: uma abordagem sob a ótica da teoria da divulgação**. 2013, 176f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria), UFMG/CPGCC, Belo Horizonte, 2013.



RELISE

167

BORGATO, A. F.; ANDRADE, D. F. Análise clássica de testes com diferentes graus de dificuldade. **Estudos de Avaliação Educacional**, v. 23, n. 52, p. 146-156, 2012.

BRASIL. [Lei Nº 12.608, de 10 de abril de 2012](#). Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Brasília, DF: Senado, 2012.

CARTAGENA, S. M. C. **Participação social e políticas públicas na gestão de riscos de desastre: dos aspectos legais às práticas dos gestores públicos catarinenses**. 2015. 180f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental), UDESC/MPPT, Florianópolis, 2015.

CASTRO, A. L. C. **Segurança global da população**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2005.

CEPED/UFSC. **Capacitação básica em Defesa Civil**. Florianópolis: CAD UFSC, 122 f, 2012. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/documents> . Acesso em: 25 maio 2017.

DIAS FILHO, J. M. A Linguagem Utilizada na Evidenciação Contábil: uma Análise de sua Compreensibilidade à Luz da Teoria da Comunicação. **Caderno de Estudos Fipecafi**, v. 13, p. 38-49, 2000.

EYERKAUFER, M. L. **Modelo de referência organizacional estratégico para coordenação local de gestão de riscos e desastres**. 2017, 188f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), UFSC/PGEP, 2017.

EYERKAUFER, M. L.; FABRE, V.; SEDLACEK, A. C.; CONCALVES, M. B. Aspectos inovadores da nova gestão pública para a governança de riscos e desastres: análise de um modelo de referência organizacional para coordenação local. In: CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1, 2016. **Anais...** Curitiba-PR, 2016.

FABRE, V. V. *Disclosure* obrigatório para portais de transparência pública: um instrumento de pesquisa. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 2, n. 2, p. 2018-236, 2017.

FABRE, V. V.; ROSA, F. S.; BORNIA, A. C. **Disclosure Voluntário no Poder Legislativo das Capitais Brasileiras: Verificando as Ações Praticadas pela "Casa do Povo"**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - ENAPG, 7, 2016. **Anais...** São Paulo - SP, 2016.

Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 3, n. 2, p. 149-169, mar-abr, 2018
ISSN: 2448-2889



RELISE

168

FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BRED, M. F. **Teoria da Contabilidade**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IFAC. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**. IFAC/CIPFA, p. 12-31, 2014.

KALLAS, D.; COUTINHO, A. R. **Gestão da estratégia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

LADEIRA, D. L. **Teoria dos stakeholders no contexto da governança corporativa: um estudo de caso**. 2009, 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade FUMEC/FACE, Belo Horizonte, 2009.

LÓPEZ, O. L.; HIEBL, M. R. W. Management Accounting in Small and Medium-Sized Enterprises: Current Knowledge and Avenues for Further Research. **Journal of Management Accounting Research**, v. 27, n.1, p. 81-119, 2015.

MOON, M. J. The Evolution of E-Government Among Municipalities: Rhetoric or Reality? **Public Administration Review**, v. 62, n. 4, p. 424-433, 2002.

MOTA, S. L.; PINTO, S. K. M. A Utilização do Twitter na análise do *disclosure* voluntário das empresas brasileira com nível diferenciado de governança corporativa. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 5, n. 1, p. 22-38, 2017.

PARDINI, D. J.; GONÇALVES, C. A.; CAMARGOS, L. M. M. A Água – Governança Pública de Recursos Hídricos: manifestações dos stakeholders em Minas Gerais. **Reuna**, v. 18, n. 4, p. 37-56, 2013.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 42, n.3, p. 471-493, 2008.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 3, n. 2, p. 149-169, mar-abr, 2018
ISSN: 2448-2889



RELISE

RUEDIGER, M. A. Governo Eletrônico e Democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 26, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador - BA, 2002.

STABILE, M. **Democracia Eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados**. 2002, 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas), UNB/PPGCP, Brasília, 2002.

SOUZA, F. J. V. **Práticas de Governança Eletrônica: um estudo nos portais dos municípios mais populosos do Brasil**. 2014, 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Programa Multi Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UNB/UFPB/UFRN, Natal, 2014.

USAID/OFDA. **Bases Administrativas para Gestão de Riscos - BAGER**. Material de Referência. Tradução e adaptação do livro para o português, Aderbal Vicente Lapolli e Antonio Felisberto Pinheiro. Costa Rica: [USAID/OFDA/LAC], 2011.

VERRECCHIA, R. E. Essays on *disclosure*. **Journal of Accounting and Economics**, v. 32, n. 1-3, p. 97-180, 2001.

WELCH, E. W.; WONG, W. Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 4, p. 509 -538, 2001.