



## AVALIAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL ACERCA DA TEMÁTICA DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

**Monize Sâmara Visentini  
Ari Söthe, Liara Laís Scheid  
Vanessa Unfried Fenner**

### Resumo

Neste artigo propõe-se avaliar a produção científica nacional acerca da transparência na gestão pública, tendo como marco balizador a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), abarcando 19 anos (2000-2018) de produção acadêmica. Como norteador desta investigação, adotou-se o trabalho de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuisen (2016). A partir da consulta nas bases de dados dos periódicos CAPES e da Scielo, foram selecionados 63 artigos para análise. Para a análise foram observados os aspectos gerais – de caracterização do estudo e de metodologia– e aspectos relacionados aos conteúdos dos artigos – formas e efeitos da transparência e suas subcategorias. Diante dos resultados encontrados, fica evidente que a produção científica sobre o tema da transparência na gestão pública não ganha espaço significativo logo a partir da publicação da LRF no ano de 2000, começando a se desenvolver mais amplamente com a publicação da Lei Complementar nº 131/2009, que amplia as obrigações já contempladas na LRF. De outro modo, o crescimento é expressivo com a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), no ano de 2011. Esses resultados indicam que a publicação das leis tende a desencadear o interesse de pesquisa de forma imediata e temporária. Tal diagnóstico remete a um alerta para os pesquisadores, pois, pode gerar uma lacuna em longo prazo na produção científica de temas importantes, como o da transparência.

**Palavras-chave:** Administração pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Agenda de Pesquisa.



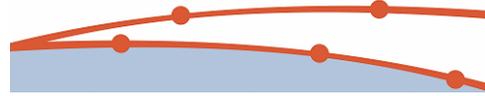
## 1 Introdução

Nas últimas duas décadas, governos de todo o mundo adotaram leis de acesso à informação em um ritmo diferente de qualquer outro momento da história (RELLY; SABHARWAL, 2009). No Brasil, ainda que previsto na Constituição Federal de 1988, obrigações de publicação de dados orçamentários e financeiros foram efetivamente previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 101/2000) (Brasil, 2000) e na Lei Complementar n.º 131/2009 (Brasil, 2009). Entretanto, a aplicabilidade da transparência em unidades federativas somente veio a ser regulamentado em 2011, com a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n.º 12.527 (Brasil, 2011). Em maio de 2012, essa Lei entrou em vigência, cabendo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em legislação própria, definir regras específicas e implementar medidas e instrumentos de transparência (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017). A LAI aprimorou os elementos de transparência, progredindo em diretrizes para disponibilização de informações não fiscais, adotando os conceitos de transparência ativa e passiva (RAUPP; ABREU; ABREU, 2015).

O conceito de transparência pública não é recente, sendo que no âmbito nacional a sua discussão emergiu, principalmente, a partir desses dispositivos legais que passaram a exigir dos gestores públicos não somente o seu conhecimento, mas a sua utilização. A transparência é considerada pelos estudiosos e profissionais da administração pública como um valor democrático, geralmente associado com o aumento da responsabilidade e confiança governamental, princípio desejável na redução da corrupção. Estes fatores contribuem para que o debate sobre a transparência tenha se tornado mais frequente, entre os cidadãos e acadêmicos, considerando-a um termo sinônimo à solução para muitos problemas existentes numa ordem democrática (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Essa discussão e socialização da transparência ampliou o seu conhecimento, mas, criou uma generalização conceitual.

Frente a essa situação, Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) realizaram uma revisão da literatura internacional sobre os conceitos e as classificações da transparência com o objetivo de proporcionar aos pesquisadores nacionais a ampliação de conhecimento sobre esse campo de investigação e, por consequência, maior precisão conceitual e classificatória aos estudos sobre o tema. Nessa direção, Cucciniello, Porumbescu e Grimmelhuijsen (2016) destacam que um número crescente de acadêmicos e profissionais tem dado maior ênfase ao debate acerca do papel da transparência na prática da administração pública.

No estudo bibliométrico realizado por Roza, Machado e Quintana (2011) sobre a produção científica em contabilidade pública no Brasil, foi identificado que, no período



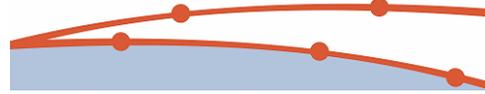
compreendido entre os anos de 2004 e 2009, a transparência das contas públicas é um dos temas predominantes, assim como a discussão acerca da LAI. A transparência também vigora entre os cinco temas mais abordados na literatura levantada por Peixe, Rosa Filho e Passos (2016), na análise de 86 artigos nacionais e internacionais sobre governança pública e *accountability* no setor público entre os anos de 2005 e 2015. Em ambos os estudos, a transparência figura como objeto de ampla investigação no âmbito da administração pública, indicando ser uma temática de interesse não só para a prática da gestão governamental, como para os estudiosos da área.

A partir dessas constatações, neste artigo propõe-se avaliar a produção científica nacional acerca da transparência na gestão pública, tendo como marco balizador a publicação da LRF, abarcando 19 anos (2000-2018) de produção acadêmica. Como norteador desta investigação, adotou-se o trabalho de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuisen (2016), no qual é realizado um levantamento de vinte e cinco anos das pesquisas mundiais em transparência e proposta uma agenda de análise para este campo, com ênfase na busca de resposta para duas perguntas norteadoras:

- 1- *Quais as formas de transparência da gestão pública identificadas na literatura?*
- 2- *Que resultados a literatura tem atribuído à transparência da gestão pública?*

Tais questionamentos também guiam a investigação proposta neste artigo, que objetiva apresentar um panorama dos estudos nacionais sobre transparência na gestão pública, além de estabelecer um paralelo entre os achados internacionais acerca do tema (Cucciniello; Porumbescu; Grimmelikhuisen, 2016) com os do contexto nacional. Para tanto, neste trabalho de cunho bibliométrico, são avaliadas as pesquisas nacionais, divulgadas nas bases de dados Scielo e Periódicos Capes, entre os anos de 2000 e 2018, tendo como marco inicial, para o filtro dos artigos, a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ao todo, foram selecionados 63 artigos que, ao serem analisados, possibilitaram o delineamento de uma agenda de pesquisa como resultado desta investigação, sendo esta uma das potencialidades deste trabalho.

Entende-se que estudos desta natureza colaboram na definição de fragilidades, tendências e discussões acadêmicas atuais de determinada disciplina do conhecimento (ERFORD et al., 2010). Desse modo, a presente pesquisa pretende facilitar a procura por informações, apontar a direção e as abordagens dos estudos brasileiros nesta área. Relevante também salientar outra contribuição da presente revisão, que contempla somente a busca de artigos publicados em periódicos científicos brasileiros qualificados. Partindo ao encontro do entendimento de Demo et al. (2015, p. 150) que “parte-se da premissa de que



publicações em congressos são trabalhos em construção que, após aperfeiçoamento, visam a uma futura publicação em periódicos, por isso publicações em eventos não foram consideradas”.

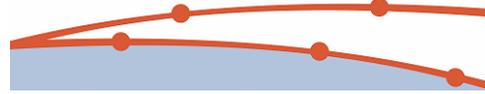
## 2 Formas e efeitos da transparência

As definições quanto às formas e efeitos da transparência apresentadas nessa pesquisa emergem a partir dos conceitos de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuisen (2016). Esses autores entendem que a partir das formas que as atividades são desenvolvidas, torna-se possível atingir os objetivos que os gestores públicos pretendem alcançar e efetivar a transparência.

Nesse estudo, as formas de transparência são avaliadas a partir das atividades de tomada de decisão, formulação de políticas e os resultados das políticas. Também são estimadas por meio dos objetivos da transparência, compreendidos pelos administrativos/institucionais, políticos e orçamentários.

Assim, no que tange a transparência por atividades, Grimmelikhuisen e Welch (2012) destacam que a tomada de decisão é mais fortemente política do que administrativa. Nesse sentido, a transparência da *tomada de decisão* pode ser usada para promover uma questão específica, em vez de reagir às demandas externas do grupo. Por outro lado a *formulação de políticas* é vista pelas pessoas como um processo racional, compreendendo a identificação de problemas, recolhendo informações sobre possíveis soluções, pesando cuidadosamente as alternativas e, eventualmente, escolhendo a melhor opção que posteriormente é implementada (FINE LICHT, 2011). Finalmente, a transparência *dos resultados das políticas* capta a provisão e a pontualidade das informações sobre os efeitos das políticas (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012).

Em complemento, a outra forma de atingir a transparência pública é a partir dos objetivos dos gestores, sejam eles administrativos, políticos ou orçamentários. No que se refere aos objetivos *administrativos* é fundamental entender se os governos divulgam a informação correta, capaz de facilitar a confiança, colaboração e participação pública. Isso implica mais do que apenas na transparência formal, de cumprir as normas, mas na divulgação que busca alcançar a transparência efetiva, a fim de estimular o engajamento das partes interessadas (CUCCINIELLO et al., 2014). Em adição, a transparência *política* corresponde à abertura de órgãos eleitos, como parlamentos ou conselhos locais e refere-se a informações relativas à política de representantes (CUCCINIELLO; NASI; VALOTTI, 2012) Finalmente, a transparência *orçamentária* refere-se à divulgação de informações sobre a



situação financeira de um governo e descreve como os agentes públicos utilizam os recursos financeiros (PINA; TORRES; ROYO, 2010).

No que tange aos resultados da transparência, tem-se a concepção de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016), de que a transparência gera efeitos sobre o cidadão (legitimidade, participação, confiança no governo e satisfação) e sobre o próprio governo (responsabilidade, redução da corrupção, gestão financeira, desempenho, processo de tomada de decisão, colaboração entre governos).

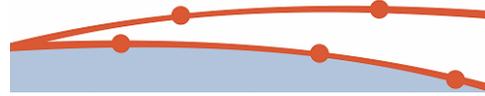
Dos efeitos sobre o cidadão, Fine Licht (2011) define a transparência como meio de aumentar a *legitimidade* percebida pelo cidadão. A autora defende a hipótese de que o aumento da transparência forçará os tomadores de decisão a se comportarem melhor e, portanto, produzir decisões de melhor qualidade, fazendo com que o cidadão tenda a aceitar as decisões e ampliar a sua confiança.

A transparência está fortemente associada à *participação*, no entanto, ambas são construções separadas. A participação diz respeito ao envolvimento de uma ou mais partes interessadas na tomada de decisões ou na política, de tal forma que a contribuição das partes interessadas seja considerada durante o processo de tomada de decisão e influencie o resultado da decisão (ROWE; FREWER, 2000).

No que se refere à *confiança no governo*, Grimmelikhuijsen e Meijer (2014) destacam que a compreensão específica da relação entre transparência e confiança requer que seja entendido o papel de um conjunto de variáveis, como objeto de confiança, contexto (político), condições institucionais, etc. Em complemento, variáveis como a preferência política podem afetar a confiança no governo, e a distribuição desigual dessas variáveis podem ameaçar a validade interna dos resultados.

Geralmente a confiança está fortemente associada a satisfação no governo eletrônico, transparência e interatividade. Welch, Hinnant e Moon (2005) ressaltam que para muitos, a utilização apropriada de tecnologias de informação e comunicação, especialmente a *internet*, por parte do governo, potencializa o aumento da *satisfação* do cidadão.

Dos efeitos sobre o governo destaca-se a *accountability* ou *responsabilidade* de prestação de contas. Musa, Bebic e Durman (2015) reforçam que sem transparência não há inclusão nem participação, e também não há prestação de contas em todos os sentidos. Para ser aberto, permitir e assegurar a inclusão de atores sociais nos processos políticos, o governo tem que ser transparente. Em complemento, a transparência do governo permite que os cidadãos monitorem as suas atividades e decisões. Ajuda a desenvolver um governo mais efetivo ao infundir informações para as atividades do governo e, assim, torná-lo mais



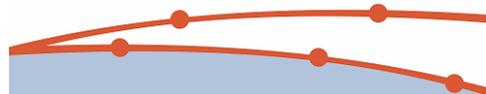
responsável, *diminuindo a corrupção* e outras práticas negativas na administração pública (MUSA; BEBIC; DURMAN, 2015). Nessa mesma linha, Cucciniello, Porumbescu e GrimmeliKhuijsen (2016) ressaltam que maior transparência parece melhorar consistentemente a qualidade da *gestão financeira* e reduzir os níveis de corrupção no setor público.

Cucciniello et al. (2014) destacam que a transparência normalmente incorpora vários componentes, incluindo a disponibilidade de informações sobre o funcionamento interno ou *desempenho* de uma organização. A transparência refere-se ao conhecimento dos cidadãos, informados e capacitados em participar em processos públicos de *tomada de decisões* para as direções futuras dos governos (CUCCINIELLO et al, 2014). Os autores complementam que também é fundamental entender se os governos divulgam a *colaboração entre governos* informação correta capaz de facilitar a confiança pública, colaboração e participação pública.

### 3 Metodologia

Com o propósito de apresentar um panorama dos estudos nacionais sobre transparência na gestão pública e de estabelecer um paralelo entre os achados internacionais de (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2016) com os do contexto nacional, este estudo adotou o método bibliométrico. O período de publicação dos artigos investigados foi determinado a partir da publicação da LRF, sendo, portanto, de 04 de maio de 2000 até o dia 31 de abril de 2018, data em que ocorreu a busca e a seleção dos artigos. A escolha da LRF como fator de delimitação do período investigado se deve à sua contribuição como uma das primeiras tentativas de assegurar o direito à informação e a obrigatoriedade da publicidade, representando o principal passo em busca da promoção da transparência pública (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017).

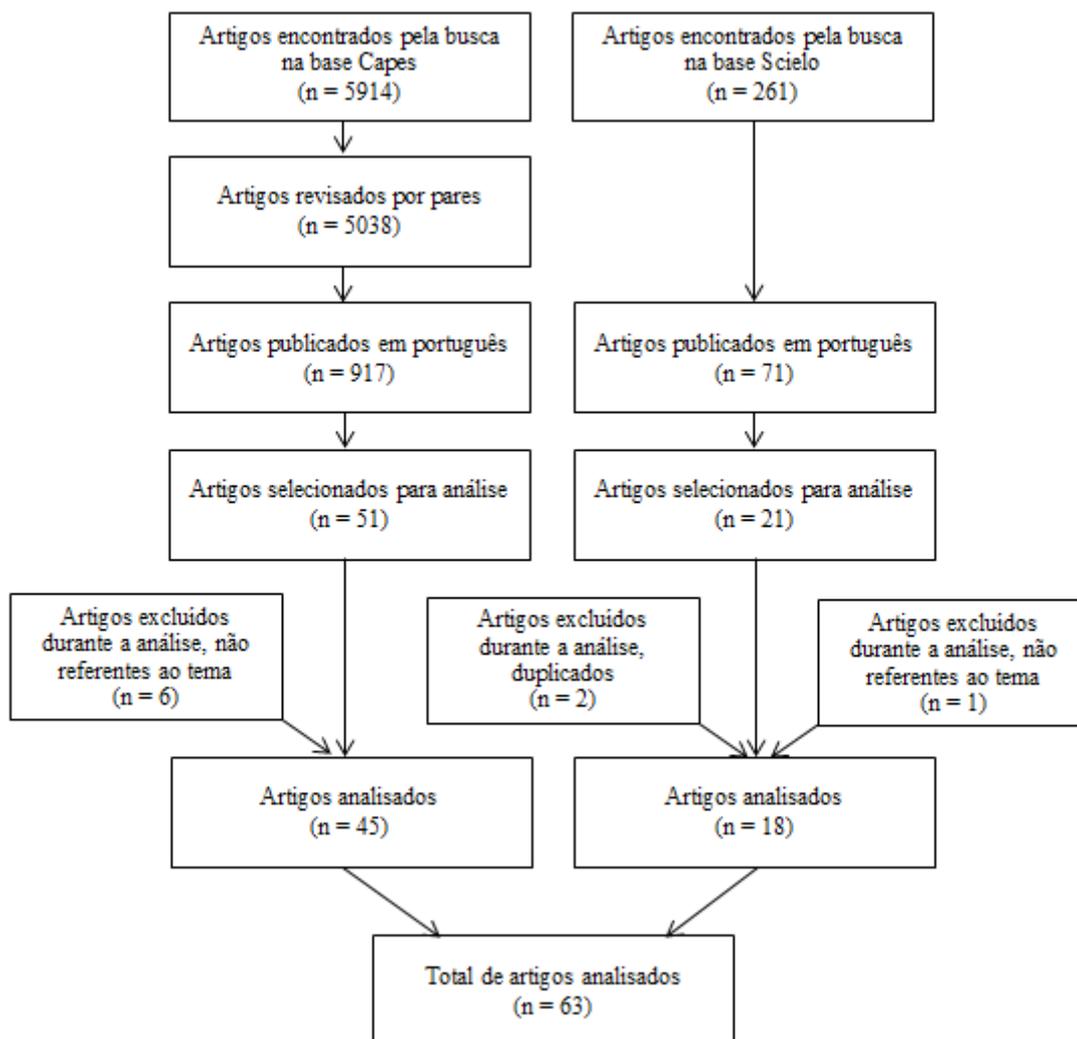
A seleção das publicações sobre transparência foi realizada através dos mecanismos de busca avançada, com os termos “transparência” e “pública”, em duas bases de dados de periódicos. Selecionou-se o portal de periódicos da CAPES, por disponibilizar textos completos provenientes de 38 mil periódicos, internacionais e nacionais, e diversas bases de dados que agregam referências e resumos de trabalhos acadêmicos e científicos, normas técnicas, patentes, teses e dissertações além de outros materiais de todas as áreas do conhecimento (CAPES, 2018). A busca no portal baseou-se em alguns critérios. Foram procurados somente artigos publicados em português, revisados por pares e que realizaram



estudos nacionais. Esse processo de busca resultou em 917 artigos, cujos títulos e resumos foram lidos a fim de verificar o enquadramento da publicação ao tema investigado. A verificação da adequabilidade ao tema resultou em 51 artigos selecionados para análise. Já durante a coleta de dados desses artigos percebeu-se a inadequabilidade de seis estudos. Estes foram excluídos da amostra, chegando-se ao total de 45 artigos (Figura 1). Seguindo os mesmos critérios utilizados no portal CAPES, fez-se a busca na base Scielo. Nesta, foram selecionados 21 artigos, dentre os quais um foi excluído durante o processo de análise, por não ser apropriado ao tema e dois por estarem em duplicidade com artigos já selecionados no portal CAPES.

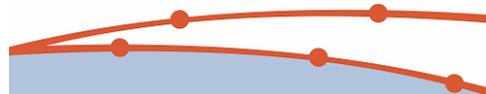
A forma de busca dos artigos e o filtro dos mesmos pode ser observado com maior detalhamento no fluxograma representado pela Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma da busca e seleção de artigos



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Ao final do processo de busca, obtiveram-se 63 artigos submetidos à apreciação. Para a análise foram observados os aspectos gerais – de caracterização do estudo e de metodologia– e aspectos relacionados aos conteúdos dos artigos – formas e efeitos da transparência e suas subcategorias, conforme apresentado no Quadro 1.



Quadro 1: Aspectos de análise

Dado coletado	Descrição	Fonte
Caracterização: Número de autores, ano de publicação, título e fonte	Informações básicas extraídas da primeira página do artigo.	Roza, Machado e Quintana (2011); Peixe, Rosa Filho e Passos (2016).
Metodologia	Classificação da metodologia do trabalho em: - teórico ou empírico - qualitativo, quantitativo ou experimental	Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016).
Formas de transparência	A transparência é classificada “transparência por atividades” ou “transparência por objetivos”: A transparência por atividades inclui: tomada de decisão; formulação de políticas; resultados das políticas. A transparência por objetivos engloba os tipos: Administrativos/institucionais; políticos; orçamentários.	Heald (2006); Grimmelikhuijsen e Welch (2012); Cucciniello et al. (2014); Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016).
Efeitos da transparência	São divididos em “efeitos sobre os cidadãos” e “efeitos sobre o governo”. Os efeitos sobre os cidadãos são: legitimidade; participação; confiança no governo; satisfação. Os efeitos sobre o governo são: responsabilidade; redução da corrupção; gestão financeira; desempenho; processo de tomada de decisão; colaboração entre governos.	Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016).

Fonte: adaptado de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016).

Na etapa de análise, cada artigo foi avaliado por três pesquisadores. Os resultados foram cruzados para a verificação e discussão das divergências a fim de se alcançar uma decisão consensual. Nos casos em que a discussão não resultou em um consenso, os aspectos divergentes foram analisados por um quarto pesquisador, de modo a tomar uma decisão final sobre as classificações do trabalho, conforme o Quadro 1.

## 4 Análise e discussão dos resultados

### 4.1 Produção científica nacional quanto a transparência na gestão pública

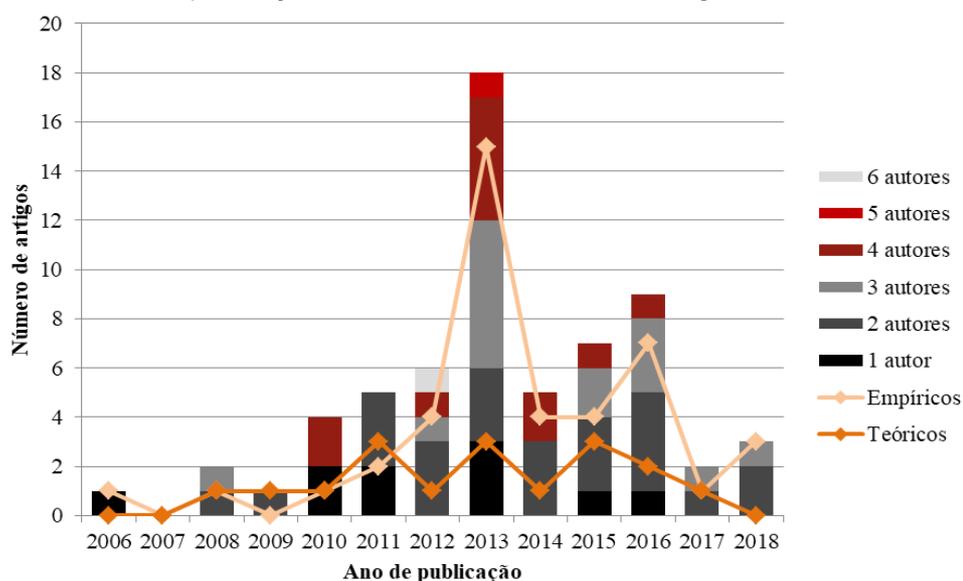
A transparência passou a ser um elemento indispensável para a gestão pública a partir da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sua inserção na academia, no entanto, foi mais tardia. Os primeiros estudos brasileiros sobre transparência foram publicados somente a partir de 2006 (Gráfico 1). O interesse pelo tema, no entanto, parecia ser baixo, e as publicações cresciam de forma descontínua.

Em 2009, o caráter estritamente orçamentário da transparência, apresentado pela LRF, foi superado pela Lei Complementar n.º 131/2009. Sua promulgação parece ter



refletido em um número maior de publicações científicas sobre o tema crescente até 2013, ano em que se verifica um pico na produção científica sobre transparência, com um total de 18 artigos publicados.

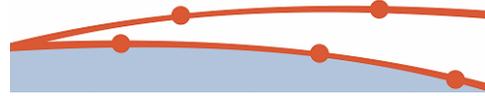
Gráfico 1: Ano de publicação, número de autores e metodologia



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Supõe-se que o elevado número de artigos em 2013 possa ser explicado pela promulgação da Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI), em novembro de 2011. Entende-se que a LAI, um dos principais passos legais em direção à transparência, possa ter despertado o interesse dos pesquisadores pelo tema e impulsionado a produção científica durante o ano seguinte. Essa produção, em decorrência do tempo dispendido em seu desenvolvimento e no processo de submissão a periódicos qualificados, pode ter tido seus resultados publicados somente em 2013. Em complemento, esses artigos são publicados anteriormente em eventos científicos e posteriormente em periódicos científicos. Esse comportamento também foi constatado por Lamenha e Lamenha (2015), que investigaram a produção científica sobre transparência eletrônica na administração pública e demonstraram uma evolução significativa da produção científica sobre o tema no ano de 2013, acompanhando uma redução gradual nos anos posteriores.

Já em 2016, verifica-se um novo salto no número de artigos, porém muito menor que o anterior. Nos últimos anos, 2017 e 2018 percebe-se um baixo interesse pela transparência nas pesquisas nacionais. Parece haver, portanto, uma tendência de que assuntos que



emergem da promulgação de leis e regulamentações legais despertem interesse imediato dos pesquisadores, mas não permanecem em pauta nos anos seguintes.

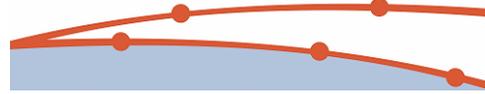
Outra característica dos estudos investigados é a produção em coautoria, como pode ser observado no Gráfico 1. O elevado número de artigos desenvolvidos em coautoria implica em um alto grau de colaboração científica entre os pesquisadores que se dedicam a estudar a transparência.

Verificou-se a existência de estudos com até seis autores (1 artigo) e predominância de artigos desenvolvidos por dois autores (24 artigos). O alto número de publicações em coautoria tende a indicar uma maior qualidade dos estudos se comparado aos resultados decorrentes de produções individuais (HUDSON, 1996), pois propicia o compartilhamento e a transferência de conhecimento, habilidades e técnicas, e pode provocar choques de pontos de vista, que podem gerar novas perspectivas e estimular a criatividade, além de aumentar a visibilidade do estudo, e conseqüentemente a probabilidade de que seja mais citado (KATZ; MARTIN, 1997).

Quanto aos métodos dos artigos sobre transparência, destacam-se os estudos empíricos. Dentre os 63 artigos analisados, apenas 18 são teóricos. A prevalência do método empírico nas pesquisas sobre transparência é também uma realidade da literatura científica internacional, desde o início dos anos 2000 (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2016).

Nota-se um aumento da proporção dos estudos empíricos em relação aos teóricos, especialmente a partir de 2012. Antes desse período o número de pesquisas de natureza teórica se igualava ao das pesquisas empíricas (2008 e 2010) ou, até mesmo, o ultrapassava em alguns anos (2009 e 2011). Mesmo não sendo expressiva, a quantidade de artigos teóricos produzidos nos primeiros anos analisados pode ter favorecido o desenvolvimento de estudos aplicados no período seguinte. Assim como em Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016), esta constatação está fundamentada na premissa de que estudos teóricos constroem as bases conceituais necessárias para o desenvolvimento dos estudos empíricos.

Estudos empíricos podem ser subdivididos em quatro categorias metodológicas. Podem ser experimentais, qualitativos, quantitativos ou mistos – que utilizam tanto a abordagem quantitativa quanto a qualitativa. Dentre os artigos empíricos, o método quantitativo é o mais expressivo (53,3%), seguido pelos estudos qualitativos (44,5%). Verificou-se também a presença de um estudo misto (2,2%) e ausência de estudos experimentais.



Por fim, cabe salientar a perspectiva quanto às áreas de conhecimento para a divulgação da produção científica acerca da transparência, refletindo a pluralidade do tema. Os 63 artigos selecionados para análise foram publicados em 34 diferentes periódicos científicos, predominantemente pertencentes às ciências sociais. Destacam-se a Revista de Administração Pública e a Revista Controle, com 13 e 10 artigos, respectivamente. Na sequência, a Revista de Contabilidade e Controladoria e a Revista de Sociologia Política, com três estudos publicados. Os periódicos, Revista Ambiente Contábil, Revista de Administração de Roraima, Revista Eletrônica de Sistemas de Informação, Organizações e Sociedade e Transinformação, possuem duas publicações, cada um. Os demais periódicos apresentaram somente uma publicação.

#### **4.2 Formas e resultados da transparência na literatura nacional**

Nesta seção são discutidas as características que a literatura nacional tem atribuído à transparência da gestão pública. Para auxiliar essa discussão, assim como no estudo desenvolvido por Cucciniello, Porumbescu e Grimmeliikhuijsen (2016), consideram-se as formas de transparência pública através de dois eixos: por atividade e por objetivo. Da mesma maneira, os resultados da transparência foram analisados por duas perspectivas: efeitos sobre os cidadãos e os efeitos sobre o governo.

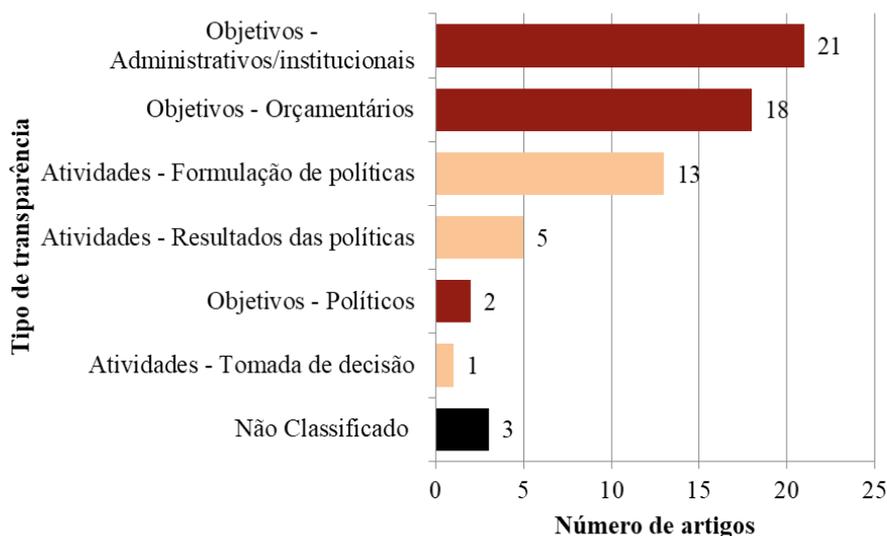
Na literatura brasileira, observou-se que dentre as duas formas de transparência identificadas, a que mais ocorreu foi a transparência por objetivo compreendendo um total de 41 estudos. Dentre os locais de abrangência desses estudos, a esfera municipal destacou-se com maior número de trabalhos (17), a proeminência dessa unidade administrativa, se dá ao fato de se serem governos mais próximos dos cidadãos (ROCHA JÚNIOR, 2017). Em consonância, Cruz et al. (2012) consideram que a proximidade com os governos potencializa o interesse da coletividade por informações sobre a gestão dos recursos públicos que estão sob responsabilidade dos gestores municipais.

No que diz respeito à transparência por atividade, contabilizaram-se 19 trabalhos. A transparência por atividades tende a destacar a tomada de decisão, a formulação e resultados de políticas, sendo mais fortemente política do que administrativa (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012). Dentre os locais de aplicação dos trabalhos tem-se Organizações Não-Governamentais – ONGs, Instituições de Ensino Superior – IES, Conselhos Nacionais e Instituições Financeiras. Por fim, cabe ressaltar que, em três estudos, não foi possível comprovar a forma de transparência aplicada, os quais foram caracterizados como “não classificados” quanto a forma de transparência.



Quanto as formas de transparência estudadas, no Gráfico 2 é apresentado um detalhamento, considerando aquelas pertencentes à transparência por atividades e à transparência por objetivos.

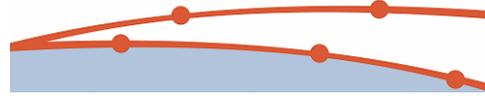
Gráfico 2: Detalhamento das formas de transparência estudadas



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Quanto a forma de transparência por objetivo, dois tipos se destacam, assim como em Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016): os administrativo/institucional com 21 artigos e os orçamentários, com 18 estudos; sendo a primeira tipologia de maior evidência nesse estudo. Os estudos administrativos/institucionais evidenciam a divulgação de informações da administração ou das atividades da instituição pública. Dos 21 artigos desta tipologia, nove compreenderam a esfera municipal. Dentre os trabalhos, dois Estados da Região Nordeste estão em evidência: Ceará e Rio Grande do Norte, ambos com dois estudos envolvendo os municípios de sua abrangência.

Os trabalhos abordando os municípios do Ceará analisaram a transparência na gestão fiscal e o impacto da LAI nos governos municipais, ambos foram publicados no mesmo periódico (Revista Controle), sendo um em 2014 e outro, em 2015. Já os estudos realizados no Rio Grande do Norte, avaliaram a relação de variáveis, como as socioeconômicas, com a transparência pública e também a comparação entre os municípios mais populosos do Estado com o índice de transparência. Os dois estudos foram publicados no mesmo período (2013), porém em periódicos diferentes (Revista Evidenciação Contábil & Finanças e Revista Gestão).



Dos outros cinco estudos, dois fizeram menção a LAI como instrumentos de controle social e a sua contribuição para os cidadãos quanto o acesso à informação pública. Os demais abordaram enfoques da transparência pública, como os portais eletrônicos, auditoria operacional e contábil e, a metodologia e ampliação da *accountability*. É válido mencionar que não foi encontrado nenhum trabalho que englobasse a esfera Federal, quanto aos aspectos administrativos/institucionais.

Dos 18 estudos do tipo orçamentário, oito envolveram a esfera municipal e, destaca-se a Revista de Administração Pública como o periódico com maior número de artigos publicados (4). Quanto à abordagem dos trabalhos, notou-se, a maioria (11) se refere à divulgação de informações sobre a situação financeira de uma instituição pública, avaliando e descrevendo como os atores públicos usam os recursos financeiros alocados.

De outro modo, quanto à forma de transparência por atividade, nota-se que a formulação de políticas é que se sobressai com um total de 13 estudos, sendo que sete desses foram realizados no período de 2008 a 2013; este período pode ser justificado pela criação e implementação das Leis que norteiam a Transparência Pública no país. Os trabalhos contemplaram a avaliação e a efetivação das leis implementadas no tange a contribuição dessas para a transparência pública.

Dos 13 estudos, seis discorreram sobre a LAI, cinco destacando a Lei como instrumento legal de fortalecimento da transparência frente as demandas dos usuários, no que tange o controle social na gestão do setor público e um apresentando um comparativo de acesso à informação entre Brasil, Portugal e Espanha. Três estudos abordaram sobre a LRF, destacando as contribuições que a Lei proporciona para gestão pública e uma análise de 10 anos de existência dessa Lei no país, apontando os avanços e os percalços no período. Ainda três estudos ponderaram a participação na gestão pública como fator contribuinte para o desenvolvimento da democracia por meio da melhoria dos mecanismos de transparência, evidenciando a contribuição das leis para a participação dos cidadãos. E um trabalho expôs a formação e a importâncias das políticas públicas para a efetivação da transparência no setor.

Quanto aos estudos que buscam medir os resultados das políticas praticadas (5), dois fazem menção a LRF, compreendendo os principais avanços na evidenciação da Contabilidade Pública com a implantação da lei e as mudanças trazidas pela nova contabilidade pública brasileira e sua contribuição para maior transparência nas contas públicas. Estes trabalhos evidenciaram que a lei trouxe exigências no que diz respeito à



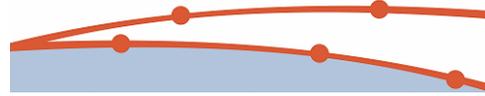
evidenciação contábil, que proporcionou um cenário de maior transparência e controle das contas públicas por parte dos seus usuários.

Além disso, entre os achados, verificaram-se dois estudos do tipo político. Um deles evidenciando o controle interno, como instrumento de planejamento, organização e transparência na administração pública municipal, do qual foi possível constatar que este propicia inúmeros benefícios para a administração, constituindo-se em ferramenta que auxilia a efetivação dos atos públicos. E outro estudo tratou da transparência na administração pública, em específico na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS, no qual atestou-se que as mudanças executadas visaram maximizar a disponibilização de informações sobre os recursos financeiros, com o intuito de estimular a participação efetiva dos segurados na administração e na gestão dos seus RPPSs. E ainda um trabalho que considerou os sistemas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais, no que tange a sua contribuição para o aperfeiçoamento de mecanismos de controle da gestão pública. Os resultados indicaram a importância da participação social como fiscalizadores das ações executadas por agentes públicos, tanto a prestar contas como também a se responsabilizarem por essas ações.

Notou-se também que há poucas pesquisas que evidenciam a tomada de decisão, sendo que foi encontrada apenas uma com tal enfoque. Esse trabalho objetivou desenvolver um índice de medição da governança pública e apresentá-lo como um instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e de controle social para os cidadãos. Este resultado vai de encontro aos achados de Cucciniello, Porumbescu e Grimmeliikhuisen (2016), no qual a tomada de decisão foi o tipo de transparência por atividade de maior ocorrência.

No que se refere aos efeitos da transparência, verificou-se se há a predominância sobre os cidadãos ou sobre o governo. Observa-se a superioridade de estudos brasileiros que envolvem os resultados da transparência sobre o governo (46 estudos). Destes, mais da metade (24) foram realizados no período de 2010 a 2013, sendo 15 publicados no ano de 2013. Dentre os temas abordados, destaca-se a implantação das leis de transparência e suas implicações, tanto nos governos como nas demais instituições públicas, sendo contemplado em 30 estudos. Relevante mencionar que os governos municipais são os mais evidenciados, compreendendo um total de 19 estudos.

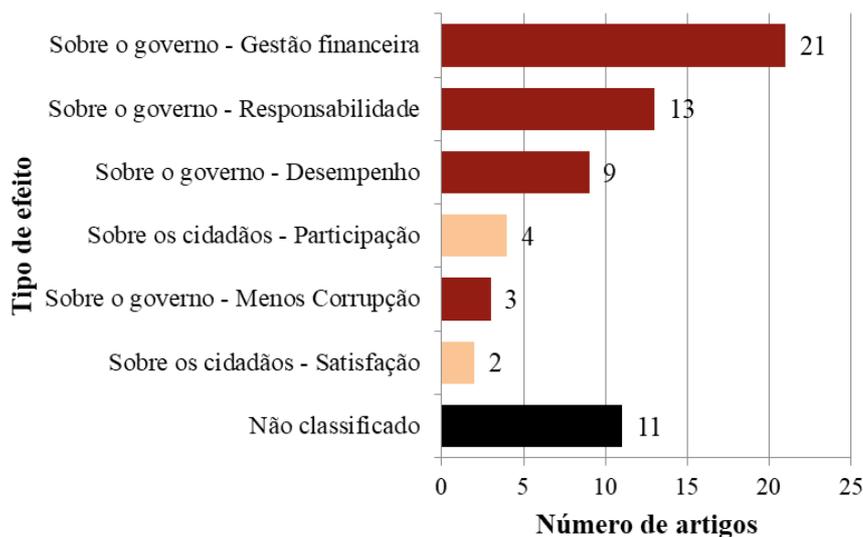
Os efeitos sobre os cidadãos foram pesquisados em apenas 6 artigos. O local predominante de aplicação desses estudos foi a esfera estadual (3) e o assunto de maior evidência (3) foi a participação da sociedade para o desenvolvimento da democracia. Isso



vai de encontro aos achados de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016), os quais indicaram que aproximadamente 50% dos estudos levantados avaliavam os efeitos da transparência sobre os cidadãos. Ressalta-se que em 11 estudos não foi possível identificar o efeito da transparência em decorrência dos artigos possuírem abordagem teórica sem evidenciar uma consequência específica para os cidadãos ou para os governos. A maioria desses estudos são relativos à formulação de políticas, as quais podem contribuir tanto para os cidadãos quanto para os governos.

No Gráfico 3, destacam-se as tipologias de efeitos, sendo que quando avaliados os cidadãos 4 efeitos podem ocorrer: legitimidade, participação, confiança no governo e satisfação; já quando avaliados os governos 6 efeitos podem ser visualizados: responsabilidade, menos corrupção, desempenho, processo de tomada de decisão, gestão financeira, e colaboração entre governos.

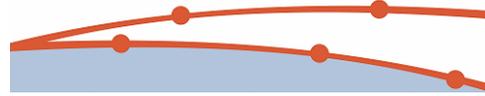
Gráfico 3: Detalhamento dos efeitos da transparência



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2018).

Quando avaliados os efeitos sobre os governos, encontram-se estudos que discutem a gestão financeira, a responsabilidade, o desempenho e menos corrupção. Esses efeitos evidenciam a avaliação dos governos e sua atuação como representantes dos cidadãos. Além disso, os efeitos possuem relação direta com as políticas implementadas no que diz respeito a transparência pública.

O efeito de maior representatividade entre os artigos analisados (21) é a gestão financeira, sendo que 9 deles discorrem sobre os governos municipais. Segundo Platt Neto et al. (2008), o princípio da transparência tem objetivo de fornecer ao público acesso à



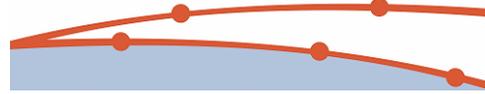
informação quanto a política fiscal, divulgando-a conforme padrões de publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões. Isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

O segundo efeito sobre os governos com maior número de publicações (13) é a responsabilidade, destacando, novamente, a esfera municipal como objeto de estudo (7). Dentre os estudos que medem esse efeito, há a predominância da abordagem empírica (9) e de publicações na Revista Controle (4). Dentre os temas discutidos, 9 artigos abordam a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados das políticas e programas governamentais, no que diz respeito à gestão da informação.

O efeito de desempenho do governo é analisado em 9 artigos de abordagem empírica. Destes, 5 avaliam o desempenho da transparência por meio dos portais eletrônicos, sendo que os estudos ocorreram no período de 2012 e 2016, o que também pode estar relacionado à implantação da LAI, de forma que se passou a avaliar o desempenho da transparência das instituições públicas via internet. Por fim, referente aos efeitos associados aos governos, 3 estudos de natureza teórica, publicados nos anos de 2008, 2009 e 2017, discutiram a minimização da corrupção.

Dentre os efeitos da transparência sobre os cidadãos, 4 estudos abordaram a participação do cidadão e a democracia. Para Rocha (2011, p. 172) “o desenvolvimento da democracia pressupõe o fortalecimento das instituições políticas locais, por viabilizarem a participação dos cidadãos nas decisões públicas”. Diante disso, Zucculotto e Teixeira (2015, p. 81) afirmam que a participação permite que o representante seja “não apenas um delegado ou agente e sim um líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade)”. Também foram identificados 2 estudos que discutem a satisfação do cidadão, ambos analisando a esfera estadual e de abordagem empírica. Em ambos os estudos mede-se a satisfação dos usuários quanto as informações disponíveis nos órgãos do governo.

No estudo de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuisen (2016) quando analisado os efeitos sobre o governo, os resultados de maior incidência foram reponsabilidade e menos corrupção; já os efeitos sobre os cidadãos, destacaram-se a participação dos cidadãos e a confiança no governo. Contudo, os autores ressaltam que nos efeitos orientados para os cidadãos encontram-se maior inconsistência de ideias e de compreensão sobre a transparência pública. E acreditam que a explicação é advinda das várias formas



como os cidadãos enxergam a transparência do governo, fazendo com que os resultados centrados no cidadão sejam muito mais dependentes de um contexto específico.

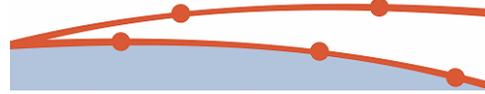
Por fim, 11 estudos não foram classificados, devido à impossibilidade de analisar o tipo de efeito.

## 5 Considerações finais e proposta de agenda de pesquisa

A presente pesquisa avaliou a produção científica nacional (2000-2018) acerca da transparência na gestão pública, tendo como marco balizador a publicação da LRF. A partir da consulta nas bases de dados dos periódicos CAPES e da Scielo, foram selecionados 63 artigos para análise. Diante dos resultados encontrados, fica evidente que a produção científica sobre o tema da transparência na gestão pública não ganha espaço significativo logo a partir da publicação da LRF no ano de 2000, começando a se desenvolver mais amplamente com a publicação da Lei Complementar nº 131/2009, que amplia as obrigações já contempladas na LRF. De outro modo, o crescimento é expressivo com a publicação da LAI no ano de 2011. Esses resultados indicam que a publicação das leis tende a desencadear o interesse de pesquisa de forma imediata e temporária. Tal diagnóstico remete a um alerta para os pesquisadores, pois, pode gerar uma lacuna em longo prazo na produção científica de temas importantes, como o da transparência.

Outro resultado importante remete ao tipo de estudo desenvolvido. Destacam-se os artigos empíricos, seguindo uma tendência internacional sobre o tema. Entre esses estudos empíricos inexistente a produção científica nacional com a utilização do experimento. Esse resultado indica uma lacuna na produção científica brasileira, visto que estudos experimentais sobre o tema estão difundidos na literatura internacional, conforme constataram Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016). Nesse trabalho foram identificados nove estudos experimentais e ressaltado que há a expectativa de aumento ao longo do tempo, indicando uma tendência para o uso desse método nas pesquisas sobre transparência. A aplicação de estudos experimentais pode melhorar a compreensão dos mecanismos causais responsáveis pela transmissão dos efeitos da transparência.

Identificou-se também que as formas de transparência que predominam nas investigações nacionais são as administrativas/institucionais, orçamentárias e a formulação de políticas. Desse modo permanece um espaço significativo para pesquisas que abordem especialmente as formas de transparência a partir dos objetivos políticos e diante das atividades de tomada de decisão. Estudar o papel dos objetivos políticos nos efeitos da



transparência é uma condição necessária para se entender o porquê de as práticas de transparência ser efetivas em alguns contextos e falhas em outros.

No tocante aos resultados da transparência diante dos efeitos sobre os cidadãos e o governo, nota-se a predominância de estudos que avaliam os efeitos da transparência sobre o governo. Mediante a isso, percebe-se uma lacuna nas produções brasileiras, a qual poderia ser preenchida com estudos que apontam a transparência percebida e vivenciada pelos cidadãos, assim como os seus resultados sobre a sociedade abordando os benefícios e contribuições que esta proporciona.

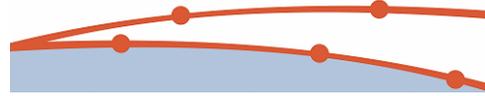
Na análise dos resultados levaram-se em consideração 10 tipos de efeitos da transparência, sendo que quatro efeitos não foram encontrados nos estudos nacionais: legitimidade, confiança nos governos, processo de tomada de decisão e colaboração entre governos, os quais evidenciam um amplo espaço de investigação; além de uma imensa possibilidade adensar e melhorar ainda mais a gestão e a oferta da transparência ativa no país.

Espera-se que as lacunas encontradas nos estudos brasileiros possam guiar pesquisadores interessados pela transparência e enriquecer os conhecimentos acerca desta área temática. Apesar de identificar vários caminhos a serem seguidos em futuros estudos, deve-se salientar que esta pesquisa utilizou somente duas bases de publicações. Podem, portanto, existir outros artigos nacionais sobre transparência além dos aqui analisados. Também, o baixo número de estudos bibliométricos acerca da transparência impossibilitou a confrontação dos resultados aqui encontrados com os de levantamentos anteriores sobre o tema, predominando as comparações com as produções internacionais.

## Referências

BRASIL .**Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131/2009, 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2018.



\_\_\_\_\_. **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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CAPES. **Acervo**, 2018. Disponível em: <[http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com\\_pcollection&Itemid=104](http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcollection&Itemid=104)>. Acesso em: 26 mai. 2018.

CRUZ, C., et al. Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p.153-176, 2012.

CUCCINIELLO, M. et al. Assessing Public Preferences and the Level of Transparency in Government Using an Exploratory Approach. **Social Science Computer Review**, v. 33, n.5, p. 571-586, 2014.

CUCCINIELLO, M.; NASI, G.; VALOTTI, G. Assessing transparency in government: rhetoric, reality and desire. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 45., 2012, Hawaii, **Anais...** Hawaii: HICSS, 2012.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. **Public Administration Review**, 2016.

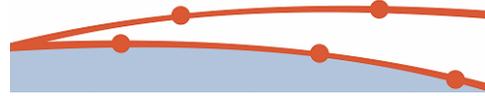
DEMO, G.; et al. Marketing de relacionamento (CRM): estado da arte, revisão bibliométrica da produção nacional de primeira linha, institucionalização da pesquisa no Brasil e agenda de pesquisa. **Revista Administração Mackenzie - RAM**, São Paulo, v. 16, n. 5, p. 127-160, Set./Out. 2015.

ERFORD, B. T.; et al. Measurement and Evaluation in Counseling and Development (MECD) submission patterns: MECD author and article characteristics from 1990–2009.

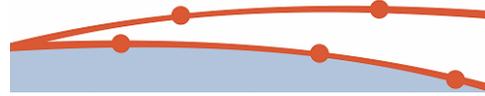
**Measurement and Evaluation in Counseling and Development**, v. 42, p. 296-307, 2010.

FINE LICHT, J. de. How Increased Transparency in Decision-making Affects Perceptions of Legitimacy: the case of priority setting in public health care. In: ECPR GENERAL CONFERENCE, 47., 2011, Reykjavik, **Anais...** Reykjavik: ECPR, 2011.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.G.; MEIJER, A.J. The effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: evidence from an online experiment. **Journal of Public Administration Theory and Research**, v. 24, n. 1, p. 137-157, 2014.



- GRIMMELIKHUIJSEN, S.G.; WELCH, E. W. Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer: Mediated Transparency of Local Governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.
- HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. **Transparency: The Key to Better Governance?** Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. Pp. 25-43.
- HUDSON, J. Trends in multi-authored papers in economics. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 3, p. 153-158, 1996.
- KATZ, J. S.; MARTIN, B. R. What is research collaboration? **Research Policy**, v. 26, n. 1, p. 1-18, mar. 1997.
- LAMENHA, A. A. R.; LAMENHA, G. R. Levantamento e análise da produção científica sobre as práticas de divulgação eletrônica em portais públicos: uma investigação nos estudos realizados no período de 2010-2015. **Olhares Plurais**, Maceió, v., n. 13, p. 72-91, 2015.
- MUSA, A.; BEBIC, D.; DURMAN, P. Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. **HKJU – Croatian and Comparative Public Administration**. v. 15, n. 2, p. 415-450, 2015.
- PEIXE, B. C. S.; ROSA FILHO, C. da; PASSOS, G. de A. Governança Pública e Accountability: Uma Análise Bibliométrica das Publicações Científicas Nacionais e Internacionais. In: XVI Congresso USP: Controladoria e Contabilidade, 2016, São Paulo. **Anais... XVI Congresso USP**, 2016.
- PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. Is E-Government Promoting Convergence towards More Accountable Local Governments? **International Public Management Journal**. v. 13, n. 4, p. 350-380, 2010.
- PLATT NETO, O. A.; et al. 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, jan./ mar. 2007.
- POSSAMAI, A. J.; SCHINDLER, E. Transparência e lei de Acesso À Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 71-86, 2017.
- RAUPP, F. M.; ABREU, E.; ABREU, M. B. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 42, p. 41-54, 2015.
- RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A crossnational study. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 148-157, jan. 2009.



ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, fev. 2011.

ROCHA JÚNIOR, F. R. **Mídias sociais e transparência: uma análise dos maiores municípios brasileiros**. 2017. 73 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciência Contábeis). Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. 2017.

ROZA, M. C.; MACHADO, D. G.; QUINTANA, A. C. Análise bibliométrica da produção científica sobre contabilidade pública no Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG) e na Revista de Administração Pública (RAP), no período 2004-2009. **Revista ConTexto**, Porto Alegre, v. 11, n. 20, p. 59-72, 2011.

ROWE, G.; FREWER, L. J. Public participation methods: A framework for evaluation. **Science, Technology and Human Values**, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, 2007.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, Edição Especial, p. 79-90, 2015.

WELCH, E. W.; HINNANT, C. C.; MOON, M. J. Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 39, p. 371-91, 2005.