



NESTA EDIÇÃO:

A Corrupção Política numa Perspectiva Global • Organismo Europeu de Luta Antifraude
Controladorias Municipais • Risco da Governança Municipal • Transparência no Campo da Administração Pública
Conluíus em Compras governamentais • Transparência nos Municípios Brasileiros

DOSSIÊ CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Integridade Pública em Minas Gerais • Observatório Social de Belém

Revista da CGU

Brasília • Volume 12 • Nº 21 • Jan-Jun 2020

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://gov.br/cgu/revista>

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU

Foto da Capa: "A vida em primeiro lugar", de Radilson Carlos Gomes, vencedor do concurso de fotografia da OGU 2019

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior • UFRJ

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • UnB

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • IDP

Dra. Mariana Barbosa Cirne • UniCEUB

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • UnB

Editores Especiais

Dr. Eduardo José Grin • FGV EAESP (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha • UFRGS

Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro • IDP

Dra. Raquel Lima Scalcon • FGV Direito SP (edição especial Interfaces entre Sanções Estatais)

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • UFMG

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • UFT

Dra. Cecília Olivieri • USP

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • UnB

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • UFMG

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF

Dr. Ivan Ricardo Gartner • UnB

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • UnB

Dr. José Célio Silveira Andrade • UFBA

Dr. José Matias-Pereira • UnB

Dr. Leonardo Secchi • UDESC

Dr. Luciano da Ros • UFSC

Dr. Marco Cepik • UFRGS

Dr. Matthew M. Taylor • American University

Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener • FGV-EBAPE
Dr. Rubens Pinto Lyra • UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • UFG

REVISORES (2020)

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • UFT
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • UnB
M. Sc. Alzira Ester Angeli • UFPR
Dra. Ana Júlia Possamai • UFRGS
Dra. Ana Luíza Aranha • UFMG
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • UFPA
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • UFRGS
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • UNIRIO
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • CGU
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • USP
Dr. Bruno Mello Souza • UFRGS
Dra. Cláudia Cappelli • UFRJ
M. Sc. Cláudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • UnB
M. Sc. Daiane Londero • UFRGS
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • UNIFESSPA
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • UFBA
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • UniCEUB
Dr. Fabio Lopes Soares • FCU
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • UNAMA
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • UnB
Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • UnB
Dr. Gills Vilar-Lopes • UNIFA
Dra. Gilmar Mendes da Costa Borges • UFRN
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza
Dra. Isolda Lins Ribeiro • UFMG
Dra. Izabela Moreira Corrêa • LSE
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • UniCEUB
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • UFRGS
Dr. Joacy Victor Araújo • UNLaM
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • USC
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • USP
Dr. José Flávio Bianchi • UnB
Dra. Karina Furtado Rodrigues • ECEME
Dra. Layde Lana Borges da Silva • UNIR
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • UCB
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • UFRGS

Dr. Lucas Borges de Carvalho • ENAP
Dra. Ludmila Melo Souza • UnB
M. Sc. Luma Poletti Dutra • UnB
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • UFRJ
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • UFRGS
Dra. Mariana Batista da Silva • UFPE
Dr. Mauro Salvo • UFRGS
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • UnB
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • UnB
Dr. Pedro da Silva Moreira • UAM
Dra. Priscila Spécie • USP
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • UFERSA
Dr. Ramiro de Ávila Peres • UFRGS
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • UFERSA
Dra. Raquel Mattos Pimenta • USP
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie
Dr. Ricardo Lins Horta • UnB
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • UnB
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • IBICT
Dr. Rogério de Souza Farias • IPRI
Dr. Romualdo Anselmo Santos • CGU
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • UFPB
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • UFJF
Dra. Taiana Fortunato Araujo • UFRJ
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • FGV EAESP
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • UnB
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • PUC Minas

ÍNDICE

EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise.

Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier

A Corrupção Política numa Perspectiva Global: algumas reflexões 1

Reflections on Political Corruption in a Global Perspective

La Corrupción Política en una Perspectiva Global: algunas reflexiones

Paula Veiga

Rede de combate à corrupção na União Europeia: Um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) 11

Anti-corruption network in the European Union: A study by the European Anti-Fraud Office (OLAF)

Red Anticorrupción en la Unión Europea: Análisis de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)

Leonino Gomes Rocha e Fernando Andrade Fernandes

As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas 23

Public Comptrollership in Local Governments: a study on the performance of the internal control units in Alagoas state

Contralorías municipales en perspectiva analítica: diagnóstico del desempeño de las unidades de control interno en los municipios de Alagoas

Alzira Ester Angeli, José William Gomes da Silva e Romualdo Anselmo dos Santos

Barômetro de Risco da Governança Municipal: Um Modelo de Avaliação com ênfase nas Estruturas e Práticas da Controladoria Interna 45

Risk Barometer of Municipal Governance: An Evaluation Model with emphasis on the Structures and Practices of Internal Comptroller

Barómetro de riesgo de la gobernanza municipal: Un modelo de evaluación con énfasis en las estructuras y prácticas de control interno

Rodrigo De Bona da Silva, José Alonso Borba e Rodrigo Gabriel de Miranda

Transparência no Campo da Administração Pública: Um Estudo na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros **64**

Transparency in the Public Administration Field: an analysis of the scientific production of Brazilian graduate programs

Transparencia en el ámbito de la Administración Pública: un estudio en la producción científica de programas de posgrado brasileños

Cristiane Cunha Pitta Lima e Pamela de Medeiros Brandão

Detectando conluio em compras governamentais: Uma abordagem utilizando red flags e a Teoria Dempster-Shafer **80**

Detecting collusion in government procurement: An approach using red flags and the Dempster-Shafer Theory

Detección de colusión en la contratación pública: Un enfoque que utiliza red flags y la Teoría Dempster-Shafer

Frederico Pinto de Souza e Fabiano da Rocha Louzada

Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise do Fator Desenvolvimento **100**

Transparency in Brazilian municipalities: An analysis of the Development Factor

Transparencia en los municipios brasileños: una analisis del factor de desarrollo

Pedro Nascimento

DOSSIÊ ESPECIAL: CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade **114**

Nuances of Institutional Adhesion to Integrity Promotion Plan of Minas Gerais

Nuances a la adhesión institucional al Plan de Promoción de la Integridad en Minas Gerais

Camila Montevechi

Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará **133**

Knowledge Production on Social Management at the Social Observatory of Belém/Pará

Producción de conocimiento sobre gestión social en el Observatorio Social de Belém/Pará

Júnia Fátima do Carmo Guerra e Mário Vasconcellos Sobrinho

Transparência no Campo da Administração Pública: Um Estudo na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros¹

Transparency in the Public Administration Field: an analysis of the scientific production of Brazilian graduate programs

Transparencia en el ámbito de la Administración Pública: un estudio en la producción científica de programas de posgrado brasileños

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.162>

Cristiane Cunha Pitta Lima² e Pamela de Medeiros Brandão³

Resumo: As demandas por transparência pública têm sido ampliadas, em decorrência do reconhecimento de sua importância como instrumento de fortalecimento do controle social, *Accountability* e governança. Buscando compreender como a temática vem sendo estudada nos cursos de pós-graduação brasileiros do campo da administração pública, o presente estudo mapeou a produção científica no período de 2008 a 2018, quanto ao contexto em que os estudos foram realizados e quanto aos temas abordados junto com a temática da transparência. Constatou-se que os estudos foram realizados após a vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI) e estão vinculados majoritariamente a programas de mestrado, em especial na modalidade profissional. As instituições localizadas na Região Sudeste foram responsáveis por cerca de 50% da produção do período, com destaque para as instituições do Rio de Janeiro. A transparência foi estudada sempre ligada a outras temáticas, principalmente relacionada à LAI, Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Governança, *Accountability* e Participação.

Palavras-Chave: Transparência; Tecnologia da Informação e Comunicação; *Accountability*; Lei de Acesso à Informação; Governança

Resumen: Las demandas por transparencia pública se han ampliado, como consecuencia del reconocimiento de su importancia como instrumento de fortalecimiento del control social, de la *Accountability* y de la gobernanza. Buscando comprender cómo se está estudiando la temática en los cursos de posgrados brasileños del campo de la administración pública, la presente investigación mapeó la producción científica del período desde 2008 hasta 2018 considerando tanto el contexto en el cual los estudios se realizaron como los temas abordados en combinación con la temática de la transparencia. Se constató que los estudios se realizaron después de la vigencia de la *Lei de Acesso à Informação* (LAI) y están vinculados en su mayoría a programas de maestría, sobre todo en la modalidad profesional. Las instituciones ubicadas en la Región Sudeste fueron responsables de cerca del 50% de la producción del período, con destaque para las instituciones de Río de Janeiro. La transparencia fue estudiada siempre asociada a otras temáticas, principalmente la LAI, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la Gobernanza, la *Accountability* y la Participación.

Palabras clave: Transparencia; Tecnologías de la Información y la Comunicación; *Accountability*; Lei de Acesso à Informação; Gobernanza

Abstract: The demands for public transparency have been expanded, due to the recognition of its importance as an instrument for strengthening social *Accountability* and governance. Trying to understand how the subject has

¹ Artigo recebido em 12/03/2019 e aprovado em 27/01/2020. Esse trabalho faz parte da pesquisa em desenvolvimento sobre o tema da transparência, no âmbito do programa de pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

been studied in the Brazilian graduate courses in the field of public administration, the present study mapped the scientific production in the period from 2008 to 2018, regarding the context in which the studies were carried out and the topics addressed together with the theme of transparency. It was verified that the studies were performed after the Freedom of Information law went into effect and are linked mainly to Master's programs, especially in the professional modality. The institutions located in the Southeast Region were responsible for about 50% of the production of the period, with emphasis on the institutions of Rio de Janeiro. Transparency was always studied with other topics, mainly with LAI, Information and Communication Technology (ICT), Governance, *Accountability* and Participation.

Key-words: Transparency, Information and communication technology; *Accountability*; Law on Access to Information; Governance

No Brasil, o tema da transparência da gestão pública vem ganhando relevância no debate nacional como instrumento capaz de promover a melhoria da gestão, a ampliação do controle social e o combate à corrupção, sendo possível reconhecer avanços na transparência pública após a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), como também na utilização de dados públicos pela sociedade civil organizada.

Dentre esses avanços, é possível destacar o resultado da “Escala Brasil Transparente – Avaliação 360^o”, que é o indicador adotado pela Controladoria-Geral da União (CGU) para avaliar a transparência ativa e passiva dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros com população acima de 50.000 habitantes. A avaliação realizada em 2018 abrangeu 691 entes da federação, tendo atribuído nota média de 8,26 para os estados e de 8,27 para as capitais brasileiras, numa escala de 0 a 10, o que indica bons níveis de transparência nesses grupos.

Em que pese tais avanços, “concretizar a transparência mantém-se um desafio em aberto, notadamente na esfera dos governos locais” (CARNEIRO, 2014, p. 67), requerendo desenvolvimento de estudos e a implementação de ações de apoio e *enforcement* para a efetiva aplicação da norma.

No entanto, a produção acadêmica da área de Administração Pública sobre transparência ainda é virtualmente inexistente, conforme constatou Arruda (2016). Suas conclusões corroboraram o resultado do estudo desenvolvido por Fadul, Silva e Cerqueira (2011), que analisou o campo da administração a partir da produção científica publicada nos Anais dos Encontros da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPADs⁴ nos anos

de 2004, 2006 e 2008. Esse estudo identificou que a maioria das publicações enfocou **Políticas públicas e sociais e Organizações públicas e as funções gerenciais**, e que o tema da **Transparência, controle, *Accountability* e responsabilidade fiscal** foi abordado por apenas 3,3% das publicações.

Essa questão apresenta-se como problemática, considerando que o campo da administração pública, por definição, tem como finalidade identificar e viabilizar soluções para os problemas do mundo real (VIEIRA, 2018); e a transparência pública tem sido considerada a forma mais segura de combater a corrupção e aumentar a confiança nas instituições públicas, segundo a Transparência Internacional⁵, além de promover a melhoria da gestão e a ampliação do controle social.

Portanto, enquanto uma área do conhecimento científico aplicado, a administração pública necessita desenvolver estudos que associem habilidades técnicas e políticas (VIEIRA, 2018) que promovam uma gestão pública mais transparente. Nesse sentido, considerando que o caminho para o desenvolvimento de novas soluções tem início na identificação do que já foi desenvolvido na área (PROCOPIUK, 2013), faz-se necessário saber o que o campo da administração tem produzido sobre transparência, especialmente a produção de dissertações e teses desenvolvidas no âmbito dos programas de pós-graduação brasileiros.

No Brasil, existem 235 cursos de pós-graduação em instituições nacionais na área de conhecimento Administração - conforme dados levantados em 2017 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC) – cuja produção científica é divulgada por meio

4 O EnANPAD é o principal evento científico da área de Administração do Brasil e o segundo do mundo, constituindo locus ideal para conhecer a produção de artigos científicos da área, pois publica os estudos apresentados nos Anais dos encontros.

5 Conforme seu estatuto, Transparência Internacional é uma organização da sociedade civil global, cuja missão é estimular mudanças em direção a um mundo livre de corrupção.

de arquivos digitais no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes desde 2006.

O campo de pesquisa desses programas abrange desde investigações em amplas perspectivas, como a ação dos aparatos estatais, até a aquisição de conhecimentos sobre atividades, estruturas e sistemas de administração (PROCOPIUK, 2013), abordando temáticas interdisciplinares, em resposta à realidade multifacetada que demanda conhecimentos em diversas áreas para a intervenção na sociedade.

Dada a amplitude do campo de atuação da Administração Pública, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) elegeu onze temas de interesse para o período 2018-2020, que representam grandes eixos de estudo na área, contemplando o tema do Planejamento Governamental, Finanças Públicas e Controle no Setor Público, que abrange os mecanismos e instrumentos relacionados com as questões de transparência.

De tal modo que o tema transparência vem sendo pesquisado relacionado a outras temáticas, tais como *Accountability*, democracia e governança, revelando seu potencial interdisciplinar. Conhecer essas interações contribui para delimitar e direcionar os estudos para contemplar os interesses da administração pública, evitando a produção científica sem foco (PACHECO, 2003).

Nesse direcionamento, o presente artigo objetiva analisar a produção científica sobre transparência pública nos programas de pós-graduação brasileiros do campo da administração pública nos últimos dez anos. Para tanto, realizou-se os seguintes objetivos específicos: A) Mapear os trabalhos acadêmicos sobre transparência produzidos nos programas de pós-graduação de administração brasileiros (por região, ano de publicação, se dissertação de mestrado ou tese de doutorado); B) Identificar as temáticas mais prevalentes abordadas junto com o tema da transparência e as principais interações temáticas.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresenta o referencial teórico sobre o tema. A terceira seção apresenta o método de pesquisa do presente estudo, destacando os parâmetros adotados na seleção da amostra e os crité-

rios. A quarta apresenta os resultados e a última seção apresenta as considerações finais.

Gestão Pública e Transparência

O campo da administração pública é uma área do conhecimento científico aplicado que objetiva identificar e desenvolver métodos para encontrar meios para interferir na sociedade, buscando compreender os fatos decorrentes da interação entre indivíduos, sociedade e Estado “para produção de resultados objetiváveis em perspectivas de longo prazo e com potencial de melhorar a qualidade de vida das pessoas” (PROCOPIUK, 2013, p. 13). Dessa forma, a “Gestão Pública é uma ciência social aplicada dedicada à resolução de problemas públicos a partir da análise de evidências, da pesquisa científica e da produção do conhecimento aplicado” (VIEIRA, 2018, p. 18).

Dada a interação entre conhecimento e prática, o campo da gestão pública é interdisciplinar e está em constante evolução, exigindo uma abordagem integrada que ofereça uma “compreensão mais coerente e integrada do nosso mundo do que conseguiríamos obter de outra forma” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 16). Assim, diante da complexidade e dinamismo desse campo de estudo, a “perspectiva contemporânea do estado da arte na Administração Pública revela não só uma recorrência de temas, dilemas e paradoxos, mas também uma constante busca de relevância e de novos conhecimentos para a solução de problemas práticos” (MOTTA, 2013, p. 1).

Considerando que “teoria convida à ação” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 17), amplia-se a importância dos estudos que considerem a realidade brasileira, tendo sido verificado por Fadul, Mac-Allister da Silva e Silva (FADUL; MAC-ALLISTER DA SILVA; SILVA, 2012) que no Brasil há prevalência de estudos voltados para a compreensão da formação da administração pública brasileira, em especial os eventos de crise ou modernização do Estado, como também há “tratamento de temas que estão na moda; que ocorrem naquele momento e que retratam apenas os episódios que estão em curso” (FADUL; MAC-ALLISTER DA SILVA; SILVA, 2012, p. 3). Assim, o campo de estudos abrange temáticas diversas, como políticas públicas, gestão de pessoas, transparência, *Accountability* e participação social.

Dentre esses temas destaca-se a transparência, cujo conceito não é consensual. Mas é possível afirmar que se refere à possibilidade de controlar as ações do Estado, que “representa mais do que um conjunto de instituições com autoridade para tomar decisões, e com poder coercitivo, pois se configura também como uma relação de dominação, que deve ser controlada pela sociedade” (PEREIRA, 2009, p. 10). Nas palavras de Marques (MARQUES, 2014, p. 6), o conceito de transparência

Se refere à condução aberta da administração da res publica, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo.

Segundo Peci e Pieranti e Rodrigues (2008, p. 50), “o tema ‘transparência’ na administração pública, normalmente, contempla duas vertentes complementares: aquela concernente à disponibilidade de informações e aquela ligada ao controle social pela população”. Ambos os enfoques se vinculam às temáticas da *Accountability* e da governança.

Na perspectiva da *Accountability*, cujo conceito “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347), a transparência é instrumento de redução da assimetria informacional entre a Administração Pública e os cidadãos, possibilitando o exercício do controle social.

Dentre os modelos de *Accountability* defendidos pelos estudiosos do tema, a transparência ganha especial relevância naqueles que defendem que relações informais de fiscalização e controle, como a atuação da imprensa e organizações sociais, caracterizam uma relação de *Accountability*, como Schedler (2004). Esse autor aponta duas etapas distintas e complementares: *answerability* (obrigação de informar e justificar) e *enforcement* (capacidade de impor sanções), que tem a transparência como condição de eficácia. Enfatiza ainda a relação entre *Accountability* e transparência, destacando que “se a informação era perfeita e o exercício do poder transparente, não haveria necessidade de exigir responsabilidade de ninguém. A demanda por responsabilidade, a

demanda por fatos e razões transparentes, surge devido à opacidade do poder” (SCHEDLER, 2004, p. 27).

A transparência promove a redução dessa opacidade e diminui o nível de discricionariedade dos gestores, contribuindo para a queda dos níveis de corrupção – tal correlação foi reconhecida pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Esse decreto estabelece que em virtude da “necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...]” (BRASIL, 2006, n.p).

Grau (2006), citando Stiglitz (1999), alerta que a ausência de transparência pode agravar as deficiências do governo, pois facilita o estabelecimento de compromissos escusos, intensifica a competência destrutiva e torna escassa a informação. A autora ressalta que “a percepção da transparência como um recurso da responsabilização (ou *Accountability*) da administração pública é, de fato, outra maneira de endossar sua conexão com a democracia” (GRAU, 2006, p. 27).

Ressalte-se que a correlação da transparência com *Accountability* e democracia está refletida na importância da transparência na construção de governança pública brasileira, que é definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, p. 1).

Assim, na perspectiva da governança, a transparência constitui um dos seus princípios norteadores, viabilizando o direito fundamental de acesso à informação e instrumento necessário para a *Accountability*, inclusive por meio do controle social. O Guia da Política da Governança Pública (BRASIL, 2018, p. 13) aponta que “a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê”.

No processo de tornar a administração pública brasileira mais transparente, destacam-se três marcos legais que promoveram a regulação do acesso à informação e seu detalhamento operacional: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº

101/2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2001).

Carneiro aponta que as medidas de transparência contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei da Transparência visavam garantir a gestão fiscal responsável com enfoque nos dados orçamentários e financeiros, e que a LAI ampliou a transparência pública ao adotar o princípio de que o acesso à informação é a regra e o sigilo constitui uma exceção. Assim, esse autor considera que o conjunto das três normas “aponta na direção de um governo aberto, suscetível à participação e ao controle societal, colocando na agenda pública do país algo que os governantes, de forma voluntária ou espontânea, não necessariamente se dispõem a fazer” (CARNEIRO, 2014, p. 51).

Porém, é importante ressaltar que avaliações acerca da transparência pública brasileira apontam para a inconsistência da sua implementação. Cinco anos após o início da vigência da LAI, Michener, Contreras e Niskier concluíram que “o cumprimento como a implementação são falhos e geralmente fracos” (2018, p. 625) quanto bem a lei brasileira de acesso à informação (LAI, o que foi corroborado pelos achados de Coelho *et al.* que “apontam para transparência incompleta, tanto na esfera municipal quanto na estadual, e voltada principalmente para o atendimento das exigências legais” (2018, p. 235)

Arretche (2006, p. 126) aponta que há grandes expectativas de que o formato descentralizado e participativo “crie condições favoráveis e *Accountability* dos governos, bem como mecanismos de controle e fiscalização de sua ação”. No Brasil, além da melhoria da capacidade estatal de responder adequadamente às demandas sociais, a construção de parcerias entre o Estado e a sociedade civil tem potencial de impactar a sociedade civil organizada, que segundo Avritzer (2006) reproduz desigualdades e heterogeneidades próprias da sociedade brasileira, cabendo ao Estado promover parcerias com essa mesma sociedade civil para torná-la mais presente em toda a sociedade brasileira, promovendo assim o exercício da cidadania.

Segundo Matos (2009, p. 1), cidadania deve ser entendida como um processo, pois “é o âmbito dinâmico de construção das lutas sociais por direitos, onde são os seres humanos os atores e atrizes que agem politicamente para efetivar suas demandas na forma de consolidação do direito”. Ressalte-se que Campos (1990) argumentou que a cidadania organizada é fator

determinante para o exercício da *Accountability*, uma vez que a existência de cidadãos comprometidos e vigilantes tem consequência direta no comportamento dos servidores públicos, e concluiu que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *Accountability*” (CAMPOS, 1990, p. 4). Sobre essa conexão, Rocha (2011) apontou que há relação de interdependência, visto que a *Accountability* é fundamental para o avanço da democracia, enquanto que a participação dos cidadãos é condição necessária para que a *Accountability* se realize.

A criação de canais facilitadores da expressão de demandas sociais constitui instrumento de aprimoramento da democracia representativa, pois reconhece politicamente as diferenças e oportuniza a vocalização de demandas de grupos historicamente subalternizados (MATOS, 2009). Além disso, Costin (2010, p. 9) ressalta que, em virtude da complexidade da representação, “surtem desafios sobre como tornar presente o que não está efetivamente presente”, e indica a necessidade da existência de “mecanismos em que a atuação do representante seja publicizada e, de certa forma, passível de controle”.

Nessa perspectiva, a transparência pode ser instrumento para o desenvolvimento de conexões entre o Estado e a sociedade civil, apontado por Evans (1993) como elemento necessário para a reconstrução do Estado e para a ampliação de sua capacidade para atender aos anseios da sociedade, pois permite a avaliação, monitoramento e modelagem dos resultados das ações estatais. Evans (1993, p. 26) aponta que a existência de rede concreta de laços externos “amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas”. Assim, cabe “à Administração Pública um novo papel colaborativo, de incentivo, de regulação e de controle, para proteger não só a produção de bens e serviços, mas o próprio interesse nacional” (MOTTA, 2013, p. 89).

A importância do acesso à informação também é apontada por Herlein Jr. (2014) que em defesa de um novo modelo de Estado desenvolvimentista, democrático e que promova a expansão do bem-estar material da população, assevera que o Estado deve assumir uma função desenvolvimentista de nivelamento cultural e informacional. Isso porque na perspectiva desse autor “a informação é a base da democracia e a cultura é a base da escolha autêntica, devendo ser consideradas bens públicos de grande relevância para a democracia e o desenvolvimento endógeno” (2014, p. 94). Por isso, que:

As políticas públicas devem favorecer a expansão das formas alternativas de comunicação e organização que, como a internet, permitem a adoção de métodos descentralizados e de amplo alcance para a geração e o consumo de informação, além de exercerem vigilância e crítica das outras mídias. (HERLEIN JR, 2014, p. 94).

Segundo Nogueira, o Estado deve buscar ampliar as formas para que os cidadãos estabeleçam relações de reciprocidade que garantam direitos adquiridos, bem como criem oportunidades de justiça social, participação política, representação e democracia, pois “sem um Estado vigoroso, democrático e socialmente vinculado, não há como ter uma articulação virtuosa entre governabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social” (2011, p. 79). Dessa forma, transparência constitui uma condição necessária para o exercício do controle e mecanismo de desenvolvimento de conexões entre o Estado e a sociedade civil, possibilitando a construção de governança que efetivamente esteja em consonância com os interesses da sociedade.

Metodologia

O presente estudo constitui um estudo bibliométrico dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos em programas de pós-graduação brasileiros no período de

2008 a 2018, realizado a partir de levantamento no catálogo de teses e dissertações da CAPES. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica exploratória e com abordagem quantitativa e descritiva, pois pretende identificar os temas que estão sendo estudados junto à temática da transparência e descrever principais as interações temáticas.

A seleção dos trabalhos acadêmicos utilizou como critério de inclusão a utilização do termo “Transparência” nos campos de pesquisa indexados (título, palavras-chave e resumo), o período de publicação dos trabalhos ter ocorrido entre 2008 e 2018 e o vínculo com a gestão pública, que foi identificado por meio da delimitação das áreas de conhecimento e de concentração.

Para tanto, procedeu-se a levantamento no catálogo de teses e dissertações da CAPES com a indicação do período citado, e foram aplicados filtros sucessivos nessa seleção preliminar. Inicialmente, foi utilizado o filtro “Grande Área de conhecimento” com a seleção de Ciências Sociais Aplicadas; posteriormente, no filtro “Área de conhecimento” foi selecionado Administração ou Administração Pública; e por fim, no filtro “Área de concentração” foram selecionadas as áreas que tinham vínculo com gestão ou transparência pública, a saber: Administração; Administração geral; Administração pública; Administração pública e gestão de políticas públicas; Administração pública e governança; Administração pública e políticas públicas; Análise de políticas públicas; Administração, Controladoria e Finanças; Controle de gestão; Estado, instituições e gestão de políticas públicas; Gestão de instituições públicas e sociais; Gestão de organizações e sistemas públicos; Gestão de organizações públicas; Gestão e Políticas Públicas; Gestão Pública; Gestão Pública contemporânea; Organização, poder e gestão; Organizações e esfera pública; Organizações, gestão e sociedade e Políticas e organizações públicas.

TABELA 1 – FILTROS UTILIZADOS PARA SELEÇÃO DOS TRABALHOS ACADÊMICOS

FILTROS UTILIZADOS		QUANTIDADE DE TRABALHOS ACADÊMICOS
1º filtro	Utilização do termo “Transparência” nos campos indexados (título, resumo e palavras-chave) e período de realização de 2008 a 2018	3.862
2º filtro	Indicação no campo “Grande Área de Conhecimento” de Ciências Sociais Aplicadas	1.805
3º filtro	Seleção no campo “Área de Conhecimento” das áreas Administração ou Administração Pública	764
4º filtro	Seleção no campo “Área de avaliação” das áreas Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	506
5º filtro	Seleção no campo “Área de concentração” de 20 áreas com vínculo com gestão ou transparência pública	204

Fonte: Elaboração própria com dados de Catálogo de teses e dissertações CAPES (<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/index.html#!/>) – pesquisa em 08/02/2019

Após o mapeamento das 204 teses de doutorado e dissertações de mestrado, procedeu-se à identificação do título, resumo e palavras-chave por meio da verificação dos “Dados do Trabalho de Conclusão” e realizada análise preliminar do conteúdo desses campos, que resultou na exclusão de um trabalho, tendo em vista que não foram indicados termos no campo “Palavra-chave”. Além disso, verificou-se que duas dissertações de mestrado apresentam mais de um autor e estavam sendo consideradas individualmente. Assim, após os ajustes necessários, obteve-se o total de 201 trabalhos acadêmicos que indicaram o termo “Transparência” em um dos campos indexados.

Nesse grupo de 201 trabalhos acadêmicos foram realizados dois mapeamentos: o primeiro, referente ao contexto em que as pesquisas foram desenvolvidas; o segundo, relativo aos termos utilizados no campo “Palavra-chave”, buscando identificar os trabalhos acadêmicos em que foi indicado o termo “Transparência” nesse campo. Em ambos os levantamentos, utilizou-se planilhas do Microsoft Excel para tabulação e organização dos dados.

No levantamento do contexto em que os estudos foram realizados, foram mapeados os dados constantes

da referência para citação de cada pesquisa com a identificação de: ano de publicação da pesquisa, nome da instituição em que a pesquisa se desenvolveu, Estado da Federação em que a instituição se localiza, tipo de pós-graduação (mestrado ou doutorado) e a modalidade do mestrado (acadêmico ou profissional), quando aplicável.

No mapeamento dos termos utilizados no campo “palavra-chave”, verificou-se que houve grande variação na quantidade de palavras-chave utilizadas na indexação das pesquisas e que cerca de 40% dos trabalhos acadêmicos que utilizaram o termo “Transparência”. Nesse grupo de 79 estudos que utilizaram “Transparência” no campo palavra-chave, com o uso de planilhas, verificou-se que foram utilizados 212 termos diferentes, os quais foram agrupados com vistas a identificar as temáticas prevalentes.

Esse agrupamento obedeceu a dois parâmetros: o primeiro critério era a verificação do significado do termo ou expressão, de maneira a agrupar termos sinônimos, e o segundo foi a junção de termos que representassem especificações de uma mesma temática. Assim, procedeu-se o agrupamento de 157 termos:

TABELA 2 – AGRUPAMENTO DOS TERMOS EM FUNÇÃO DA TEMÁTICA E SIGNIFICADO DO TERMO UTILIZADO NO CAMPO DE INDEXAÇÃO PALAVRA-CHAVE

TEMÁTICA	PALAVRAS-CHAVE UTILIZADAS EM 79 TRABALHOS ACADÊMICOS
<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i> , responsabilização dos agentes públicos
Administração Pública	Administração Pública, Gestão Pública
Agências Reguladoras	Agências Reguladoras, ANP
Compras públicas	Sistema de Registro de Preço, sites de compras públicas, Compras Públicas, Licitação, Pregão eletrônico, contrato administrativo
Contabilidade Pública	Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Demonstrações contábeis, Convergência, Evidenciação
Corregedoria	Corregedoria, correição
Corrupção	Corrupção, Prevenção da corrupção, Lei Anticorrupção
Desempenho	Desempenho, mensuração de performance, sistema de metas, Programa de Metas, Monitoramento e Avaliação, monitoramento, efetividade governamental, Eficácia,
Direito à informação	Direito à informação, Acesso à Informação, Direito de acesso à informação
Educação	Educação, Educação Aberta, Educação Pública, educação superior
Estado Gerencial	Estado Gerencial, Gerencialismo
Gestão	Gestão, Gestão Orçamentária, gestão orientada por resultados, Gerenciamento
Governança	Governança, Governança Corporativa, Governança do setor público, Governança Florestal, Governança nas Organizações Religiosas, Governança no TBC, Governança Pública, MAG do TBC (Modelo de Análise de Governança)
Governos Locais	Governos Locais, Poder Executivo Estadual, Poderes estaduais brasileiros, Legislativo local, Prefeitura Municipal de Lavras, governo do estado do Rio de Janeiro, Municípios
IFES	Instituição de Ensino Superior Pública, Instituições Federais de Ensino, Instituições Federais de Ensino Superior, Institutos Federais, Universidade, UFCG, Gestão universitária, Conselho Universitário
Informação	Informação, assimetria da informação, Atributos da qualidade da informação, Qualidade da informação, Evidenciação de Informações, Acessibilidade, Usabilidade
Lei de Acesso à Informação (LAI)	Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei de Acesso à Informação, Lei de Acesso à Informação na UFBA, Implementação da Lei de Acesso à Informação, Serviço de Informação ao Cidadão, e-SIC, Gestão de Pedidos de Informação, Gestão da informação
Orçamento	Orçamento, Orçamento Participativo, Orçamento público, Pesquisa do Orçamento Aberto
Ouvidoria	Ouvidoria, ouvidorias públicas
Participação	Participação, Cidadania deliberativa, Cidadão, Controle Social, Participação cidadã, Participação da sociedade, Participação Social, Voluntariado
Planejamento	Planejamento, Planejamento e Gestão Estratégica, Planejamento estratégico, Planejamento governamental, Plano de Desenvolvimento Institucional, Plano Plurianual, Plano plurianual - PPA
Políticas Públicas	Políticas Públicas, Paradigmas de políticas, Análise de políticas públicas, avaliação de políticas públicas, Formação de agenda
Prestação de contas	Relatórios de Gestão Anuais, Prestação de Contas
Processos	Processos de Negócios, Processos
Saúde	Saúde, Saúde Pública, Serviços Hospitalares Brasileiros e Espanhóis
Seguro	Intermediação de seguro, Seguro automóvel, corretor de seguro, comissão de corretagem
Sistema de Controle Interno	Sistema de Controle Interno, Controladoria, Controladoria Geral da União, Controle interno, Ministério da Transparência
Tecnologia da Informação e Comunicação	Portais de Internet, Portais eletrônicos, Governo Eletrônico, Governo Aberto, Dados Abertos, Portal Goiás Transparente, Tecnologia da Informação, Tecnologias da Informação e Comunicação, Website Corporativo, Websites, Design Science, Modelagem TLS
Terceiro Setor	Terceiro Setor, Organizações da Sociedade Civil, Organizações Religiosas
Transparência	Transparência, Fatores de transparência, Determinantes da transparência, Índice de Transparência, Escala Brasil Transparente, Transparência administrativa, Transparência Ativa, Transparência e Integridade, Transparência e Prestação de contas, Transparência e prevenção à corrupção, Transparência e regulação, Transparência em defesa, Transparência governamental, Transparência na administração pública, Transparência no setor público, Transparência organizacional, Transparência Passiva, Transparência Pública, Variáveis da Transparência

Fonte: Elaboração própria

Registre-se que 55 termos⁶ não foram agrupados em temáticas, em virtude de serem termos genéricos aplicáveis a mais de um tema ou termos específicos para os quais não foram identificados temas convergentes.

Após a realização dos agrupamentos, verificou-se o número de ocorrência de cada agrupamento ou termo utilizado, de maneira a identificar as temáticas mais frequentes no grupo de 79 trabalhos acadêmicos e distinguir as interações temáticas entre os temas prevalentes, sobre as quais foram tecidas considerações.

A produção científica brasileira sobre transparência pública nos programas de pós-graduação de administração brasileiros.

Mapeamento das pesquisas publicadas no período de 2008-2018

O mapeamento realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, por meio da pesquisa do termo “Transparência” nos três campos indexados - título, palavras-chave e resumo - resultou em 201 teses de doutorado e dissertações de mestrado. A partir do levantamento dos dados constantes da referência para citação de cada trabalho acadêmico, identificou-se que não foram publicados trabalhos sobre o tema antes do ano de 2013 no universo pesquisado, e que cerca de 93% dos estudos foram resultado de mestrado.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS TRABALHOS ACADÊMICOS SOBRE TRANSPARÊNCIA NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES, POR TIPO E ANO, NO PERÍODO DE 2008 A 2018

TIPOS DE PÓS-GRADUAÇÃO	QUANTIDADE DE TRABALHOS ACADÊMICOS	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DE TRABALHOS ACADÊMICOS
Dissertação de Mestrado	188	93,53%
2013	18	8,96%
2014	14	6,97%
2015	18	8,96%
2016	45	22,39%
2017	47	23,38%
2018	46	22,89%
Tese de Doutorado	13	6,47%
2013	1	0,50%
2014	2	1,00%
2015	2	1,00%
2016	1	0,50%
2017	5	2,49%
2018	2	1,00%

Fonte: Elaboração própria

Os dados coletados permitem concluir que o início dos trabalhos acadêmicos sobre a temática da transparência sofreu influência da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011 – que entrou em vigor em maio de 2012, regulamentando o direito constitucional de acesso a informações públicas (BRASIL, 2011). Observa-se também que 72,64% do total de trabalhos acadêmicos foi concluído no período de 2016 a 2018, demonstrando o incremento do interesse dos estudiosos sobre o tema.

6 Os termos utilizados no campo “Palavra-chave” que não foram agrupados são os seguintes: AEDE - Análise Exploratória de Dados Espaciais, Análise de Conteúdo, Análise de impacto, Auditoria, Bancos Públicos, BM&FBOVESPA, Brasil, Brasil e Chile, Burocracia, Carta de Serviços ao Cidadão, Ciclo de Protestos, Clubes de futebol, Compliance, Conflito de interesses, Copa do Mundo, Demanda, Democracia, Estratégia, Fiscalização, Fundação de apoio, Implementação, Imunidade Tributária, Incentivos Governamentais, Isomorfismo, Justiça organizacional, Legado de informação, Legislação, Legitimidade, Lei das Estatais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei do Sigilo Bancário, Megaeventos, Metodologias de Avaliação, Ministério do Planejamento, Momento Crítico, Mudança institucional, Parceria público-privada, Percepção dos Colaboradores, Poder Executivo, Publicidade, Racionalidade, Regulação, Relações civis-militares, Remoção de servidores, Riscos, Santa Catarina, Sergipe, Template, Teoria da agência, Teoria da Escolha Pública, Teoria de Campos de Ação Estratégica, Teoria do Discurso de Jürgen Habermas, Teoria institucional, Tribunal de Contas da União e Turismo de base comunitária.

Também é possível inferir que o caráter instrumental da transparência pode ter influenciado a maior participação dos programas de mestrado profissional no total de trabalhos acadêmicos desenvolvidos no período (66,67%), uma vez que essa modalidade de mestrado enfatiza estudos e técnicas diretamente voltadas à qualificação profissional.

Quanto à localização geográfica das instituições de ensino em que foram desenvolvidas as pesquisas, há destaque para a produção científica dos Estados do Rio de Janeiro (39), Rio Grande do Sul (26), Minas Gerais (24) e São Paulo (24), que juntos produziram mais de 56% do total das pesquisas identificadas.

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESQUISAS EM FUNÇÃO DO ESTADO DA FEDERAÇÃO

ESTADO	QUANTIDADE DE PESQUISAS	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DE PESQUISAS
Rio de Janeiro	39	19,40%
Rio Grande do Sul	26	12,94%
Minas Gerais	24	11,94%
São Paulo	24	11,94%
Espírito Santo	14	6,97%
Bahia	13	6,47%
Distrito Federal	10	4,98%
Goiás	9	4,48%
Mato Grosso do Sul	9	4,48%
Pernambuco	6	2,99%
Paraíba	5	2,49%
Rio Grande do Norte	5	2,49%
Santa Catarina	5	2,49%
Rondônia	4	1,99%
Paraná	3	1,49%
Sergipe	3	1,49%
Alagoas	1	0,50%
Piauí	1	0,50%

Fonte: Elaboração própria

A verificação da distribuição geográfica dos estudos realizados no período de 2008 a 2018 evidencia que as instituições localizadas na região Sudeste do país desenvolveram mais de 50% de toda a pesquisa do período (101 trabalhos), seguida das instituições da região Nordeste e região Sul, que contribuíram com o mesmo número de trabalhos acadêmicos (34 estudos) que representam individualmente quase 17% da produção científica. Por sua vez, a região Centro-Oeste produziu 28 trabalhos acadêmicos que representam cerca de 14% da produção científica, enquanto que na Região Norte, apenas uma instituição, localizada em Rondônia, desenvolveu pesquisas relacionadas com a temática da trans-

parência (4 estudos), contribuindo com cerca de 2% da produção científica.

Principais interações temáticas com o tema da transparência pública

Buscando identificar as temáticas prevalentes estudadas nas pesquisas em que foi indicado o termo “Transparência” no campo “Palavra-chave”, procedeu-se o mapeamento dos termos utilizados nesse campo, que junto com o título e o resumo, formam os campos indexados no sistema eletrônico de pesquisa do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes.

As palavras-chave são um importante elemento pré-textual, pois representam as temáticas mais importantes abordadas na pesquisa na perspectiva do autor e possibilitam a identificação dos trabalhos desenvolvidos em determinada temática, uma vez que constituem a

representação da informação das pesquisas científicas e servem para delimitar o objeto do estudo realizado.

O pesquisador escolhe livremente os termos a serem utilizados no campo da “Palavra-chave”, que são retirados de textos de linguagem livre, pois não há estrutura pré-determinada. Em decorrência dessas características, é grande a variedade das palavras-chave escolhidas para indexação dos trabalhos científicos vinculados à temática da transparência, tendo sido identificado que cerca de 40 % dos trabalhos acadêmicos indicaram o termo “Transparência” nesse campo.

Importante notar que a temática da transparência pode ter sido discutida no corpo dos trabalhos que não indicaram esse termo no campo “Palavra-chave”, mas que, no entanto, não foi considerada pelos autores como tema principal. Isso porque essa temática encontra-se relacionada com uma variedade de outros temas tais como, por exemplo, controle social, democracia e *Accountability*.

Considerando que a escolha do termo “Transparência” e suas variações para utilização no campo de indexação “Palavra-chave” constitui indicativo de que a temática tem relevância no estudo desenvolvido, procedeu-se a análise dos 212 termos diferentes utilizados no grupo de 79 testes e dissertações que utilizaram o termo “Transparência” nesse campo.

A avaliação do significado e temática convergente desses 212 termos resultou no agrupamento de 157 termos em 30 temas, enquanto que os 55 termos restantes não foram agrupados em decorrência de sua especificidade ou amplitude. Posteriormente, foram verificadas o número de ocorrências de cada agrupamento ou termo isolado, que indicou a prevalência de palavras vinculadas as temáticas indicadas na Tabela 5.

TABELA 5 – TEMÁTICAS PREVALENTES NO GRUPO DE 79 TESES E DISSERTAÇÕES DE Mestrado QUE UTILIZARAM O TERMO “TRANSPARÊNCIA” NO CAMPO “PALAVRA-CHAVE”

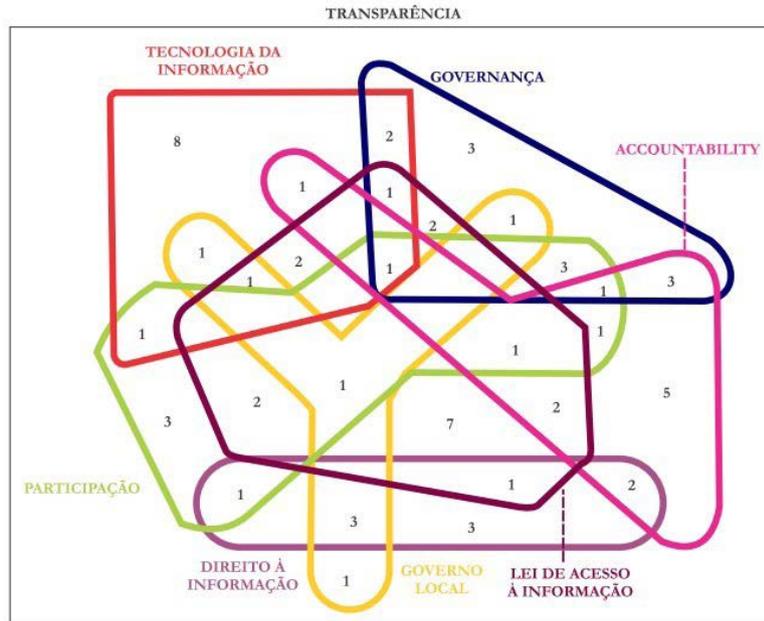
TEMÁTICA	QUANTIDADE DE PESQUISAS	PERCENTUAL DAS PESQUISAS
Lei de Acesso à Informação	21	26,58%
Tecnologia da Informação e Comunicação	18	22,78%
Governança	17	21,52%
<i>Accountability</i>	16	20,25%
Participação	14	17,72%
Direito à informação	10	12,66%
Governos Locais	8	10,13%

Fonte: Elaboração própria

Na análise desse grupo revelou que os estudos no campo da administração pública abordaram a temática da transparência, envolvendo temáticas distintas, porém complementares. Tais temáticas apresentaram grande interação, visto que dentre os 79 estudos avaliados, verificou-se que em 49 deles houve interação entre os temas prevalentes, enquanto que os 30 estudos restantes abordaram um dos temas indicados com outras temáticas não avaliadas.

O diagrama constante da Figura 1 indica a quantidade de pesquisas que utilizaram as palavras-chave representadas pelas formas orgânicas, bem como a utilização simultânea de mais de uma delas no grupo de 79 estudos que abordaram transparência.

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DAS INTERAÇÕES TEMÁTICAS



Fonte: Elaboração própria

Considerando a frequência de interações entre as temáticas, ponderou-se a quantidade de estudos que abordou mais de um tema prevalente e o total de estudos avaliados, que resultou no “Indicador de interação entre os temas prevalentes”. Esse indicador, conforme demonstrado na Tabela 6, evidenciou que as temáticas em que mais houve interação com outros temas frequentes foram Governos Locais, Governança e Participação.

TABELA 6 – INDICADOR DE INTERAÇÃO ENTRE OS TEMAS PREVALENTES

TEMÁTICA	QUANTIDADE DE PESQUISAS	QUANTIDADE DE PESQUISAS QUE ABORDOU MAIS DE UM TEMA PREVALENTE	INDICADOR DE INTERAÇÃO
Lei de Acesso à Informação	21	14	66,67%
Tecnologia da Informação e Comunicação	18	10	55,56%
Governança	17	14	82,35%
Accountability	16	11	68,75%
Participação	14	11	78,57%
Direito à informação	10	7	70,00%
Governos Locais	8	7	87,50%

Fonte: Construída pela autora (2019)

Constatou-se que os estudos sobre transparência se relacionaram principalmente com Lei de Acesso à Informação – LAI, o que evidencia o impacto positivo sobre a transparência pública ocorrido após a vigência da Lei, e conseqüentemente sobre as pesquisas que abordam essa interação.

Nos vinte e um estudos que abordaram **Transparência e LAI**, verificou-se a predominância da interação com Tecnologia da Informação e Comuni-

cação - TIC, seguidas das interações com Participação e Governança.

Considera-se que a interação com Tecnologia da Informação e Comunicação está correlacionada com as exigências legais acerca da utilização de portais de informação na internet, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2012) e LAI. Por sua vez, a convergência dos temas Transparência e LAI com as temáticas da Participação e da Governança pode ser entendida como reflexo do impacto da transparência, materializada nas regras das leis citadas, na construção

da governança, que segundo Braga (2013, p. 44), “envolve meios constitucionalmente legítimos a fim de se alcançar a direção, o controle e a coordenação de indivíduos”.

A análise dos resultados dos estudos que abordaram Transparência e Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC explicitam a complementariedade dessas temáticas com os temas da Lei de Acesso à Informação e da Governança, que foram os dois temas que mais apareceram nas interações com TIC. Essa correlação espelha o caráter instrumental da transparência, como um dos meios necessários para o alcance dos resultados eficazes, tendo em vista que

Transparência é meio não somente para a viabilização da prestação de contas, como também elemento de envolvimento e engajamento de diferentes atores sociais no processo de planejamento das ações de governo, mormente na formulação, execução e avaliação das políticas públicas” (BERGUE, 2014, p. 4).

A importância do governo eletrônico e por consequência da Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC na construção da governança é explicitado no Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que estabelece as seguintes diretrizes da governança pública, dentre outras:

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

(...)

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (BRASIL, 2017, p. 2)

No grupo de estudos que abordaram **Governança e Transparência**, verificou-se a ocorrência de interações temáticas frequentes com os temas de *Accountability*, Participação, Lei de Acesso à Informação e Tecnologia da Informação e Comunicação, que refletem a abrangência dos estudos relacionados com governança, que diz “respeito aos meios e processos

que são utilizados para produzir resultados eficazes” (GONÇALVES, 2005, n.p),

Braga (2013, p. 22) assevera que “a possibilidade de maior acesso a informações e ao conhecimento, proporcionado pelas novas TIC, permite um processo de tomada de decisão ao mesmo tempo mais disperso e mais transparente, aumentando o nível de responsabilização de políticos e de servidores públicos”.

Portanto, a transparência concretizada pelas regras da LAI e uso das Tecnologias de Informação e Comunicação favorece a participação social e os processos de responsabilização, e é elemento fundamental da política da governança, que busca “garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos” (BRASIL, 2018).

A análise das interações temáticas dos estudos que abordaram as temáticas **Transparência e Participação** evidencia que, no grupo de 11 estudos que trataram de mais de uma temática prevalente, duas interações predominaram – uma com a temática da Governança, já comentada anteriormente, e outra com o tema da Lei de Acesso à Informação-LAI.

A correlação entre Participação e LAI aponta para um aspecto importante da transparência que diz respeito às características da informação disponibilizada, que deve ser autêntica, íntegra e primária, conforme previsto na LAI; e ao interesse, apropriação e uso da informação pelo cidadão. Assim, a convergência desses temas aponta para a importância de estudar o impacto da transparência nos processos participativos, de forma a avaliar se houve a concretização dos benefícios potenciais do acesso à informação, bem como se a participação fomentou a transparência dos dados.

O grupo de estudos que abordou **Transparência e Accountability** apresentou interações temáticas predominantes com o tema Direito à informação e com Governança, que são temáticas correlacionadas, uma vez que as práticas destinadas a garantir a observância ao direito à informação precisam estar inseridas na política de governança pública, pois “uma sociedade saudável passa pela ideia de um Estado cujas instituições entregam os resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de

poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades” (BRASIL, 2018, p. 22).

Além do direito à informação, a política da governança pública também precisa contemplar os processos de prestação de contas e responsabilização, pois “a perspectiva da *Accountability* é imprescindível para a compreensão da prática da boa governança” (CARNEIRO, 2002, p. 2). A *accountability* está inserida no processo de reestabelecimento da confiança nas instituições públicas, pois abrange diversas formas de responsabilização, inclusive vinculadas ao controle social, que são viabilizadas pela observância ao direito de à informação, por meio da transparência.

Por fim, verificou-se a convergência das interações temáticas predominantes dos grupos de estudos que abordaram **Transparência e Direito à Informação e Transparência e Governos Locais**, pois a principal interação do primeiro grupo foi com o tema dos Governos locais e as interações mais frequente do segundo grupo foi com Direito à Informação e LAI. Essas correlações frequentes sinalizam a crescente preocupação em conhecer e avaliar a transparência dos dados públicos no âmbito dos governos locais, de forma a evidenciar a observância ao direito à informação por meio do cumprimento das regras da LAI.

Considerações finais

A proposta desse estudo foi mapear a produção científica na temática da transparência nos programas de pós-graduação brasileiros, no período de 2008 a 2018, quanto ao contexto em que os estudos foram realizados e quanto aos temas abordados junto com a temática da transparência.

O método bibliométrico se mostrou adequado, pois permitiu a identificação do contexto em que os

trabalhos acadêmicos foram desenvolvidos, bem como as principais interações temáticas a partir da análise dos termos escolhidos pelos pesquisadores para utilização no campo de indexação “Palavras-chave”, que representavam as temáticas mais importantes abordadas na pesquisa sob a perspectiva do autor.

Constatou-se que a maioria da produção científica é composta de dissertações de mestrado, que foram realizadas principalmente em programas na modalidade profissional. Quanto à localização geográfica das instituições de ensino, houve destaque para a produção científica realizada na Região Sudeste, que desenvolveu quase 50% de todo o trabalho acadêmico do período, e para o Estado do Rio de Janeiro, que sozinho contribuiu com quase 20% da produção científica.

Verificou-se que as pesquisas sobre transparência foram realizadas após a vigência da Lei de Acesso à Informação - LAI, em maio de 2012, e que abordaram o tema da transparência sempre junto com outras temáticas, com destaque para as interações com LAI, Tecnologia da Informação e Comunicação, Governança, *Accountability* e Participação. Essas interações refletem o caráter interdisciplinar e instrumental da transparência, que contribui para a construção da governança, pois é elemento que favorece a *Accountability* e incentiva a participação social no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

Dessa forma, a transparência consolida-se como condição necessária para a superação dos desafios atuais da gestão pública, possibilitando a construção de governança que efetivamente seja alinhada com os interesses da sociedade, pois representa o elo de ligação entre temáticas fundamentais para o exercício do poder público, como *Accountability*, participação e democracia.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. Federalismo. *Reforma Política no Brasil*. 2006.
- ARRUDA, C. E. G. DE. *Transparência Subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros*. [s.l.] Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2016.
- AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Belo Horizonte, DCE/UFMG, 2006.
- BERGUE, S. T. *Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2014.
- BRAGA, L. V. *Governo eletrônico e governança do setor público: um estudo comparativo global*. [s.l.: s.n.].

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União* 31 jan 2006.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011. 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. *Diário Oficial da União*, 18 nov 2011.

BRASIL. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 04 mai 2000.

BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, 22 nov 2017.

BRASIL. *Guia da Política de Governança Pública*. Brasília: [s.n.].

CAMPOS, A. M. *Accountability*- Quando poderemos traduzi-la par o português. *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.

CARNEIRO, R. Transparência na Gestão Pública do Brasil Contemporâneo: avanços institucionais e desafios administrativos. *Revista de Gestão Pública*, v. 3, n. 1, p. 47–71, 2014.

COELHO, T. R. et al. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 75, p. 235–260, 2018.

COSTIN, C. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DENHARDT, R.; CATLAW, T. *Teoria da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28–29, p. 107–157, 1993.

FADUL, E.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. DE A.; SILVA, L. P. DA. Ensaio de Explicações e Explorando Caminhos para o Campo da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1437–1458, 2012.

FADUL, É.; SILVA, L. P. DA; CERQUEIRA, L. S. Análise do Campo da Administração Pública Através da Produção Científica Publicada nos Anais dos ENAPGS. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 59, p. 1–17, 2011.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. XIV Congresso Nacional do CONPEDI. *Anais do XIV Congresso Nacional do Conpedi*, 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf>

GRAU, N. C. La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 8, p. 22–44, 2006.

HERLEIN JR, R. A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento do século XXI. In: GOMIDE, A. DE Á.; PIRES, R. R. C. (Eds.). *Capacidades Estatais e Democracia - Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: [s.n.]. p. 83–109.

HERRLEIN JR., R. A Construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. In: *Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 83–109.

MARQUES, F. P. J. A. Internet e transparência política. Anais do XXIII Encontro Anual da Compós, p. 1–18, 2014.

MATOS, M. Cidadania porque, quando, para quê e para quem ? desafios contemporâneos ao estado e à democracia

- inclusivas. In: UFMG (Ed.). Cidadania e a luta por direito humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Belo Horizonte: [s.n.].
- MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018.
- MOTTA, P. R. DE M. O estado da arte da gestão pública introdução. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82–90, fev. 2013.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2011.
- PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas - Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p. 63–71, 2003.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39–55, 2008.
- PEREIRA, P. A. P. Estado, sociedade e esfera pública. In: CFESS/ABEPSS (Ed.). . CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL–CFESS e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL–ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: [s.n.].
- PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.
- PROCOPIUK, M. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: [s.n.].
- ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança, p. 82–97, 2011.
- SCHEDLER, A. ¿Qué es la rendición de cuentas? [s.l: s.n.].
- VIEIRA, J. A Gestão Pública. In: Introdução à Gestão Pública: Uma abordagem baseada em problemas públicos. [s.l.] Mimeo, 2018. p. 1–67.

Cristiane Cunha Pitta Lima

 <http://orcid.org/0000-0002-8097-5793>

Graduação em administração de empresas pela Universidade Federal da Bahia e mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Pamela de Medeiros Brandão

 <http://orcid.org/0000-0001-7488-6666>

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Professora do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS/UFRN) e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.