

GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UM PANORAMA DOS ESTUDOS RECENTES

AUTORIA

Eden do Carmo Soares Junior

E-mail: eden-jr@hotmail.com

Universidade da Amazônia - UNAMA

Luciana Rodrigues Ferreira

E-mail: luciana.ferreira@unama.br

Universidade da Amazônia - UNAMA

RESUMO

A Governança Pública é um modelo recente de gestão que tem como marca a valorização de aspectos como transparência, participação social nas políticas públicas e prestação de contas. Em consonância com o movimento da Governança, ultimamente surgiu no Brasil uma série de legislações – entre elas: Lei da Transparência e de Acesso à Informação Pública – que obriga os gestores públicos a atuar com transparência e prestar contas dos recursos geridos. Os sites eletrônicos institucionais são os principais canais para viabilizar essa exposição de dados. Nesse contexto, esta investigação pretende responder como se encontra o atual cenário das pesquisas a respeito da Governança e da Transparência Pública. Assim, o objetivo deste estudo é oferecer um painel contemporâneo de estudos desenvolvidos, em escala nacional, que abarquem as temáticas da Governança e da Transparência no setor público. Aplicando o procedimento metodológico de pesquisa bibliográfica em sites, concluiu-se que existe uma produção relevante desses temas na literatura científica nacional, contudo essa está mais focada no Poder Executivo, e dessa forma, há carência de pesquisas que tratem da transparência em outros poderes, como o Judiciário e o Legislativo, e em órgãos, como Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas. Observou-se também, que há espaços teóricos a serem preenchidos, especialmente no que concerne ao acoplamento dos temas Governança e Transparência Pública, além de um aperfeiçoamento desses conceitos para a prática da gestão pública.

Palavras-chave: Transparência; Governo; Governança Pública; Poderes; Brasil.

Eixo Temático 4: Governança, Gestão Socioambiental e Cooperação de Redes Interorganizacionais.

1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, em escala mundial vem ascendendo novas propostas de gestão pública. Primeiramente elas emergiram no intuito de dar conta dos desafios de crise e restrição fiscal enfrentado pelos países, em sincronia com a nova onda liberal, ou neoliberal que se estabeleceu. O foco era a eficiência, a redução de custos e a implantação de estratégias advindas da administração privada que levassem a melhores resultados.

Em um estágio posterior, outras tentativas de remodelamento da administração governamental voltaram-se não somente para as questões de melhoria de produtividade, mas, outrossim, para suprir outras demandas da sociedade. Dessa forma, o escopo passou a incluir a participação social no serviço público, a possibilidade da população influir diretamente nas decisões governamentais, a reivindicação por prestação de contas das ações estatais e, particularmente, o estabelecimento de canais de efetivos de transparência que permitissem saber como está sendo gerida a máquina pública.

No cenário vigente, a transparência na gestão pública está entre os requisitos necessários para que os governos alcancem um patamar mais adequado de oferecimento de políticas públicas e de relacionamento para com a sociedade.

Dessa forma, a questão que esta investigação tenciona responder é como se encontra o atual cenário das pesquisas a respeito da Governança e da Transparência pública. Em sentido conexo, o objetivo deste estudo é oferecer um painel contemporâneo de estudos desenvolvidos, em escala nacional, que abarquem as temáticas da Governança e da Transparência no setor público.

O presente estudo se justifica pela demanda contemporânea da sociedade por uma Administração Pública não somente mais eficiente na prestação dos serviços, porém também mais integrada e transparente e que permita o diálogo e influências da coletividade na execução das políticas governamentais. Dessa forma, é indispensável saber qual o contexto das pesquisas que envolvam esses termos, suas virtudes, seus limites e possibilidades de novas investigações.

Na expectativa de alcançar esses propósitos, o presente trabalho está assim segmentado: na introdução ora desenvolvida, em que constam a justificativa da escolha do assunto central da pesquisa, bem como o seu problema e objetivo; após vem a revisão da literatura, local em que são expostos, sob perspectiva acadêmica, conceitos basilares para esta investigação; os procedimentos metodológicos aplicados no desenvolvimento desta pesquisa; a apresentação e discussão dos resultados oriundos do estudo realizado; as considerações finais, onde constam as conclusões e sugestões para trabalhos futuros sobre o assunto e, por derradeiro, as referências consultadas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Governança Pública

No processo de evolução da Administração Pública, verifica-se o estabelecimento de vários modelos que buscaram, ao longo do tempo, dar conta das demandas da sociedade. Em muitos casos, uns foram superados e em outros coexistiram, já que não se pode afirmar, que na sequência dos anos, os princípios dos vários modelos foram totalmente superados e não eram mais úteis para as novas concepções. Assim, o que de fato sucedeu foi a sobreposição das diversas formas de gestão pública. Entre as mais representativas tem-se: o Patrimonialismo, a Burocracia e o Gerencialismo.

Da mesma forma, como a Burocracia buscou suplantando deficiências do Patrimonialismo, dentre as quais a corrupção, outros paradigmas têm-se imposto para sanar os entraves da Burocracia, como o excesso de rigidez. Secchi (2009) aponta que a Administração Pública Gerencial (AGP) e o Governo Empreendedor (GE) são novas propostas para melhorar a eficiência das organizações públicas, dado o insucesso da Burocracia nesse aspecto.

O Gerencialismo abarca dois modelos, a Administração Pública Gerencial (APG) – ou nova gestão pública (“*new public management*”) – e o Governo Empreendedor (GE). Esses têm como pontos coincidentes a produtividade, a orientação ao serviço, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, a “*marketization*” e a “*accountability*”. A APG caracteriza-se por seu padrão pós-burocrático, que busca a reestruturação da gestão pública e enaltece fundamentos como a eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

O Governo Empreendedor é baseado na obra “Reinventando o governo” (Osborne e Gaebler, 1992), sendo caracterizado pelo pragmatismo na gestão, e tem como inspiração a teoria administrativa moderna, trazendo para o setor público instrumentos da gestão privada. O GE tem como valores, entre outros, os seguintes: governo de resultados, orientado por resultado e missões, descentralizado e pautado pelo mercado (SECCHI, 2009).

A Governança deriva de vários eixos de concepção, em muitos campos de estudo, como relações internacionais, teorias do desenvolvimento, administração privada e ciências políticas. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial incluem a “*accountability*” democrática e o combate à corrupção entre os princípios buscados pela Governança. A transparência de informações também é um dos fundamentos da Governança para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico (OCDE). O termo Governança remete ao pluralismo, na direção de que diferentes agentes têm o direito de influenciar na formulação das políticas públicas. Assim, o Estado torna-se menos hierárquico e monopolista na solução dos problemas públicos (SECCHI, 2009).

A Governança Pública vincula-se a mecanismos horizontais de cooperação, a exemplo de comunidades, sociedades e redes (SECCHI, 2009). A GP concebe instrumentos de colaboração e um tipo mais integrado e transparente de Estado, que viabiliza à resolução dos dilemas da coletividade (PIERRE; PETERS, 2000, apud SECCHI, 2009).

A democracia deliberativa é enfatizada na Governança Pública. Dessa forma, são realçados expedientes como: fortalecimento da comunidade na gestão do patrimônio público, os orçamentos participativos e os conselhos deliberativos nos diversos campos das políticas públicas (SECCHI, 2009).

A Governança Pública vem sendo a cada dia mais estudada na área das Ciências Sociais, sendo destacada como uma de suas características a democratização dos processos de soluções para os problemas sociais – uma construção do público, pelo público e para o público. Na Governança Pública, a participação de vários atores da esfera social é mais substantiva, assim sendo preconizando a valorização do interesse público, assegurando que os resultados sejam melhores e mais responsivos (DIAS; CARIO, 2014).

Elementos como: cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil, delegação de autoridade estatal e ênfase em processos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos, estão alcançados dentro do escopo da Governança Pública (DIAS; CARIO, 2014).

Segundo Oliveira e Pisa (2015) instituições públicas nacionais vêm avançando no debate acerca da Governança Pública em relação à temas administrativos. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União (TCU) assevera que a Governança Pública busca assegurar a “*accountability* pública”, indicando para toda a sociedade segurança de que os recursos estão sendo administrados com estratégias corretas, para alcançar os objetivos pretendidos, com transparência, e conforme os princípios da administração pública a legislação pertinente (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Conforme Streit e Klering (2004) o termo Governança Pública está associado a alguns conceitos-chaves, como: participação, transparência, integridade e “*accountability*”. Martins, Mota e Marini (2019) compreendem que a Governança Pública abrange: um modo de geração de valor público mediante capacidades e qualidades institucionais; a colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e objetiva a melhoria do desempenho.

Adriano, Rasoto e Lima (2012) apontam os princípios da Governança que devem ser aplicados ao gestor público: transparência, equidade, prestação de contas, cumprimento das leis e ética. Ronconi (2011), afirma, que segundo Boschi (1999), a Governança pode ser compreendida como um formato de gestão pública embasado na interação público/privado, que busca alcançar a transparência na elaboração e eficácia na realização de políticas públicas.

Alcântara, Pereira e Silva (2015), realçam que a Governança Pública coloca em relevo: a “*accountability*”, a transparência, a responsabilização e a participação do Estado, mercado e da sociedade civil. A Governança Pública tem como princípios fundamentais: a prestação de contas (“*accountability*”), a transparência (“*disclosure*”), a equidade e a responsabilidade (OLIVEIRA; CARVALHO; Corrêa, 2013).

2.2 Transparência e Transparência Pública

O dinamarquês Svendsen, nos anos 1960, foi o pioneiro no emprego do termo transparência como o conhecemos contemporaneamente, ao tratar de “transparência macroeconômica”. Na sequência, na década de 1980, surge o princípio contábil da “transparência financeira”. Contudo, a gênese da transparência é mais relacionada com o trabalho de Akerlof, Spence e Stiglitz, que ganharam o Prêmio Nobel de Economia de 2001 ao perceberem que desequilíbrios na oferta e demanda de informações poderiam distorcer a eficiência dos mercados (MICHENER; BERSCH, 2013).

A transparência atingiu notoriedade ao mesmo tempo do surgimento de um canal sem precedentes de transparência – a internet. A transparência financeira em tempo real, conjuntamente com a altíssima velocidade da internet, possibilitou que investidores trocassem subitamente suas aplicações, redundando em várias crises nos anos 1990, como a do México em 1996 (“Tequila”) e a asiática de 1997. Contudo, o real móvel desses colapsos foram a governança monetária e fiscal opaca e ineficiente (MICHENER; BERSCH, 2013).

Michener e Bersch (2013) esclarecem que instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) obrigaram a adoção de mecanismos de transparência por tomadores de empréstimos, no intuito de evitar a concessão de financiamentos para governos corruptos e incompetentes.

A transparência, possui duas dimensões: visibilidade e inferência. O primeiro aspecto refere-se ao grau de completude da informação e se ela é facilmente localizável, e o segundo está ligado à possibilidade de ela ser usada para se chegar a conclusões precisas. A visibilidade depende da qualidade da informação, já a inferência está relacionada com a capacidade de recepção do público (MICHENER; BERSCH, 2013).

Três características elevam o poder de inferência das informações: desagregação, verificabilidade e simplificação. Dados desagregados ou brutos são informações não adulteráveis e próximas da fonte primária desses. Informações verificáveis são aquelas que foram examinadas por terceiros. A simplificação torna a informação mais compreensível (MICHENER; BERSCH, 2013).

O'Donnell, segundo Michener e Bersch (2011), diz que a direção da transparência pode ser horizontal ou vertical. No primeiro caso, entidades do mesmo nível fornecem e demandam informações entre si, como no caso de órgãos de governos ou empresas do setor privado. A transparência vertical dá-se em setores diferentes, como no caso de os governos fornecerem dados aos cidadãos ou empresas a governos.

Transparência proativa – do lado da oferta – ocorre quando a divulgação de informações se dá de forma voluntária, sem a necessidade de nenhuma exigência normativa. A transparência passiva, latente ou assumida – pela demanda –, é aquela em que o trânsito de informações acontece em razão da existência de uma determinação regulamentar para que os dados sejam fornecidos (MICHENER; BERSCH, 2011).

Transparência nominal é a situação em que a informação é somente divulgada, mas não é assimilada pelo público. Na transparência efetiva, os receptores das informações ofertadas pelo governo são capazes de compreendê-las e utilizá-las (HEALD, 2006), de acordo com Zuccolotto et. al. (2015).

Na esfera governamental, a transparência pública ativa (ou proativa) há a disponibilização de informações de modo espontâneo pelo Estado para os cidadãos. Os dados, nessa modalidade, são expostos geralmente, em portais da internet, onde a sociedade pode acessá-los de modo livre e direto. A Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012 estabelecem que, entre outras informações, devem estar acessíveis: programas, projetos, ações, obras e atividades, repasses ou transferências de recursos financeiros e execução orçamentária e financeira detalhada (CGU, 2016).

Por outro lado, pela transparência pública passiva o cidadão necessita tomar iniciativa de requisitar junto aos órgãos públicos materiais de seu interesse, conforme as normas estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação Pública e legislação correlata (CGU, 2016).

Ainda no âmbito da transparência pública, Heald (2006), conforme Zuccolotto et. al. (2015), entende que a transparência pode ser retroativa e tempestiva. A retroativa é aquela que se dá em intervalos periódicos, sobre fatos passados, com atraso de informações, e a sociedade não participa das decisões, como é o caso da divulgação bimestralmente pelos governos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. A transparência tempestiva oferece informações em tempo real, ocasião em que as ações do Estado podem ser aperfeiçoadas pelo controle social, como se verifica na confecção dos orçamentos participativos ou na divulgação da execução orçamentária em tempo real.

2.3 Legislação de Transparência Pública no Brasil

Michener (2011) afirma que as leis de transparência e de acesso à informação estão entre as recentes inovações políticas e institucionais que merecem destaque pelo impacto positivo trazido para a governança democrática. Essas leis cumprem papel relevante ao influenciar o modo como os governantes administram a coisa pública, e tal função somente se concretiza com a posse de informações precisas.

Assim, ocorreu um vertiginoso aumento no número de leis de transparência no mundo. Até 1990, pouco mais de 12 países contavam com leis de acesso à informação, número que foi para 90 no encerramento de 2012 (MICHENER; BERSCH, 2013).

A mobilização global em relação à Governança e à Transparência Pública também foi sentida no Brasil, redundando na formação e na consolidação de um arcabouço legal sobre a questão. De acordo com Matias-Pereira (2014), tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a legislação infraconstitucional – a exemplo da Lei nº 9.755/1998 (Portal de Contas Públicas), da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência Pública); e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação/LAI) –, trouxeram para o âmbito nacional as bases da nascente Governança Pública, como transparência e participação da sociedade na gestão pública (controle social).

Gama e Rodrigues (2016) destacam, entre outros, instrumentos importantes de transparência e de prestação de contas estabelecidos no Brasil nas duas últimas décadas: Lei nº 9.755/1998 (homepage das “contas públicas”), Lei nº 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal), Decreto nº 5.482/2005 (Portal Federal de Transparência Pública), Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública), Decreto de 15/09/2011 (Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto), Decreto nº 7.724/2012 (regulamenta o acesso à informações no Poder Executivo Federal) e Portaria CGU nº 277/2013 (cria o Programa Brasil Transparente que busca apoiar estados e municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, no incremento da Transparência Pública e na adoção de medidas de governo aberto).

Dessa forma, viu-se nesta seção, que a emergência da Governança Pública e da Transparência a ela associada, resultou na construção de um conjunto de normas que dá ênfase a necessidade da adoção de práticas de transparência e de prestação de contas pelos órgãos governamentais. Portanto, surge a necessidade de verificar qual o panorama das pesquisas desenvolvidas nacionalmente acerca desses temas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pesquisa de natureza qualitativa, marcada por uma relação dinâmica entre o mundo real e o pesquisador, além de que a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são instrumentos básicos (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2015).

A investigação pode ainda ser classificada como exploratória – objetiva gerar proximidade com o problema, para torná-lo explícito e/ou construir-se hipóteses – e descritiva – que procura descrever um fenômeno ou estabelecer relações entre as variáveis (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2015).

Em relação à finalidade da investigação, ela pode ser classificada como básica pura, onde a pretensão única é ampliar o conhecimento (GIL, 2016). Quanto ao procedimento técnico, o estudo é do tipo pesquisa bibliográfica, tendo como alicerce material já publicado (artigos, teses e dissertações) e disponível na internet (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2015).

De acordo com Gil (2016) o benefício essencial da pesquisa bibliográfica é possibilitar ao investigador alcançar um volume muito maior de fenômenos, em relação aquele que poderia atingir pessoalmente.

A internet atualmente é um dos mais relevantes meios de obtenção de informações, não podendo o pesquisador deixar de empregá-la. Os mecanismos de buscas são baseados no uso de programas de computador para a indexação de páginas da internet. Nesses são empregadas palavras-chaves para se realizar as pesquisas e ter acesso às publicações pretendidas. Entre os mecanismos de buscas na internet mais conhecidos estão o Google Acadêmico, que possibilita alcançar teses, dissertações e artigos publicados em periódicos (GIL, 2016).

Então, conforme pesquisa bibliográfica foi realizada busca nos seguintes sites: “Google Acadêmico”; “Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)” e “Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)” por teses e artigos científicos (prioritariamente) e dissertações elaborados, preferencialmente, nos últimos cinco anos e que tratem sobre os temas objeto deste estudo.

Dessa forma, nessa procura digital foram inseridos, no campo de pesquisa, os seguintes descritores: “governo”, “governança”, “governança pública”, “transparência” e “transparência pública”. Após a obtenção de teses, artigos e dissertações foi feita a leitura dos resumos desses, para selecionar aqueles que mais têm afinidade teórica com a pesquisa realizada. De posse apenas dos trabalhos que guardam relacionamento acadêmico com o estudo a elaborado, realizou-se a leitura e análise pormenorizada dos mesmos, com o objetivo de extrair desses, todas as informações relevantes para o estudo pretendido.

Diante do resultado dessa investigação, ter-se-á um panorama das recentes pesquisas desenvolvidas, no Brasil, acerca de assuntos relacionados à Governança e Transparência Pública.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da pesquisa realizada nos sites, a separação de estudos mais relevantes e a leitura do material de interesse, conclui-se que uma gama significativa de estudos sobre Governança e Transparência Pública já foi executada no Brasil. Veja-se a seguir:

- a) Coelho et. al. (2018) investigaram a transparência nos portais governamentais do Poder Executivo dos estados e dos grandes municípios brasileiros (aqueles com mais de 400 mil habitantes);
- b) Silva e Vicentin (2018) examinaram as práticas de comunicação, utilizadas pelas prefeituras municipais (restrita as 100 unidades com maior Produto Interno Bruto/PIB) em seus portais na internet, com a finalidade de propagar os princípios da governança pública para a sociedade;
- c) Matias-Pereira (2014) examinou os portais de transparência das prefeituras dos 200 municípios mais populosos do Brasil no trabalho que teve como objetivo avaliar se as ações promovidas pelos governantes,

no intuito de aperfeiçoar a governança pública do Brasil, têm ajudado a melhorar o nível de controle social e de transparência na gestão pública nacional;

d) Prado et. al. (2012) avaliaram os portais da transparência e do ComprasNet, ambos do Governo Federal, para compreender a relação desses sites com o processo de transparência no âmbito federal, e como esses estão enquadrados no programa de governo eletrônico;

e) Cruz et. al. (2012) pretenderam observar o patamar de transparência das informações sobre gestão públicas contidas nos portais eletrônicos dos Poderes Executivos de 96 municípios entre os mais populosos do país. Além de conjuntamente observar as características e indicadores socioeconômicos dessas unidades que poderiam colaborar para explicar o nível de transparência verificado.

f) Sousa et. al. (2015) procuraram descobrir os efeitos potenciais de fatores sociodemográficos, econômicos e políticos sobre o nível de transparência ativa com a utilização de *e-gov* (TGA) presente nos portais de transparência do Poder Executivo dos 26 estados brasileiros. Para tanto, usaram como medida o Índice de Transparência (IT) do Contas Abertas nos anos de 2010 e 2012.

g) Ribeiro e Zuccolotto (2012) buscaram desvendar os elementos que impactam no nível de transparência eletrônica dos municípios brasileiros. Dessa forma, avaliaram o nível de transparência dos portais de 1.710 prefeituras brasileiras, e, na sequência, procuraram distinguir fatores fiscais e sociais que influenciam no Índice de Transparência Fiscal dos Municípios (ITFm).

h) Raupp e Pinho (2014) avaliaram a prestação de contas presentes nos portais eletrônicos dos poderes legislativos estaduais do país (26 Assembleias mais a Câmara do Distrito Federal) depois da vigência Lei de Acesso à Informação (LAI).

i) Bernardes, Santos e Rover (2015), subsidiados pelas normas da LAI, analisaram como a publicação de informações a respeito de estrutura, funcionamento e prestação de contas, de 479 prefeituras da Região Sul está sendo implementada nos sites dessas administrações.

j) Jahns e Raupp (2016) estudaram como os portais eletrônicos dos poderes executivos estaduais (26 estados e mais o Distrito Federal) têm sido utilizados para a promoção da transparência pública.

k) Lima (2017) examinou a adequabilidade, às leis e aos conceitos e orientações criados por entidades federais e internacionais, dos instrumentos de divulgação de informações públicas (Portais da Transparência e Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão) das prefeituras da Região do ABC Paulista (Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra).

l) Scofield (2017) buscou avaliar como o Poder Legislativo municipal das 26 capitais brasileiras está promovendo a “*accountability*”, isso mediante o uso de seus portais eletrônicos.

m) Baldissera (2018) averiguou a interferência de fatores socioeconômicos, financeiros-orçamentários e políticos na qualidade da transparência ativa e passiva dos sites de 3.550 governos municipais do Brasil, conforme Índice Nacional de Transparência elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF).

n) Celestino (2018), também tendo como subsídio o Índice Nacional de Transparência do MPF, intentou analisar determinantes – sociais, políticas e econômicas – do grau de transparência de 525 portais eletrônicos de poderes executivos municipais.

o) Por outro lado, Silva LVB (2017) avaliou, para os anos de 2013 a 2015, o patamar de transparência ativa e passiva, de acordo com as normas da LAI, presente nos canais virtuais de 62 órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco.

p) Cardoso (2017) examinou o padrão da transparência ativa divulgada nos portais de internet de 304 prefeituras das cidades mais populosas do Brasil.

q) Silva WAO (2017) investigou a correlação de variáveis socioeconômicas (escolaridade, receita per capita e idade da população) com o grau de transparência passiva de 1.133 prefeituras do Brasil consignado na Escala Brasil Transparente (EBT), organizada pela Controladoria-Geral da União (CGU).

r) Diniz (2015) analisou a gestão de informação dos portais eletrônicos de 157 poderes executivos de municípios cearenses.

s) Lyrio (2016) efetuou pesquisa para avaliar a transparência da gestão pública em portais eletrônicos na esfera de poderes executivos, em nível subnacional, no Brasil (27 unidades, sendo 26 estados mais o Distrito Federal) e na Espanha (16 comunidades autônomas).

Dessa forma, mediante o painel de estudos acerca da transparência pública acima exibido, verifica-se que eles abordam, majoritariamente, os portais dos poderes executivos, tanto estaduais, quanto municipais. Somente Prado et. al. (2012) averiguou sites do Executivo Federal. Há, até mesmo, registro de pesquisa envolvendo a transparência de sites de poderes executivos de governos subnacionais (estados e comunidades autônomas) em países diferentes – Brasil e Espanha –, como é o caso de LYRIO (2016).

No que se refere à transparência eletrônica dos outros poderes, o levantamento empreendido revelou que apenas dois estudos, Raupp e Pinho (2014) e Scofield (2017), trataram da questão da transparência nas demais instâncias, no caso o Legislativo, no âmbito estadual e municipal, respectivamente.

Assim, constata-se que há carência de pesquisas que tratem da transparência em outros poderes – afora o Executivo – como o Judiciário e o Legislativo, e em órgãos, como Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas.

Contudo, para não se afirmar, categoricamente, que se deixou de localizar investigações em relação à prática de transparência eletrônica pública em todos os poderes da federação, é de se realçar que Santana (2014), em dissertação de mestrado, examinou a observância de diretrizes da transparência ativa nos sites de internet dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), na União, no Distrito Federal e nos Estados.

Entretanto, é de se mencionar, que esse trabalho centrou-se, com maior atenção, em verificar o cumprimento das regras de transparência exaradas na LAI (Lei nº 12.527/2011); não envolveu órgãos como Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas e tampouco usou uma teoria de base específica.

Ressalta-se ainda, com relação a estudos anteriores, que Araújo (2017) ao desenvolver dissertação de mestrado, apesar de abordar a Governança Pública para avaliar o grau da transparência das informações sobre atos de gestão presentes nos sites de prefeituras dos estados de Goiás e Tocantins, efetivamente não conecta os fundamentos desse paradigma com os dados contidos nos portais eletrônicos examinados.

Nesse sentido, Silva (2016), também em dissertação de mestrado, investigou o uso de portais de internet e redes sociais (Facebook, YouTube e Twitter) para a comunicação dos princípios da Governança Pública, tendo, contudo, como escopo apenas os poderes executivos dos 100 municípios de maiores PIB do Brasil.

Portanto, diante de todo o cenário de estudos apresentados acerca da Governança e Transparência Pública conclui-se que já há uma produção relevante desses temas na literatura científica nacional. Entretanto, ainda se percebe a possibilidade de desenvolvimento de pesquisas sobre a transparência pública que incluam todos os poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e órgãos (Defensorias, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas) da esfera estadual e verifiquem a conexão da transparência observada nessas instituições com fundamentos teóricos da Governança Pública.

Ademais constata-se, que os estudos observados ainda deixaram espaços teóricos a serem preenchidos, especialmente no que concerne ao acoplamento dos temas Governança e Transparência Pública, além de um aperfeiçoamento desses conceitos para a prática da gestão pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a proeminência na atualidade dos temas Governança e Transparência Pública, a pesquisa foi desenvolvida para atingir o objetivo de oferecer um painel contemporâneo de estudos desenvolvidos, em escala nacional sobre essas temáticas.

Inicialmente realizou-se um levantamento de estudos acerca de Governança e Transparência Pública, para se ter consistente fundamentação teórica sobre esses tópicos. Avançando-se no estudo, verificou-se que há tempos no Brasil foi institucionalizado um conjunto amplo de legislação que disciplina a adoção da Transparência Pública pelos órgãos estatais.

Na sequência, conforme os procedimentos metodológicos usados, especificamente a pesquisa em sites de busca de artigos científicos, teses e dissertações sobre os temas objetos desse estudo. Após a separação dos trabalhos mais relevantes e a leitura de material de interesse, concluiu-se que uma gama significativa de estudos sobre Governança e Transparência Pública já foi executada no Brasil. Contudo eles abordam, majoritariamente, os portais dos poderes executivos, tanto estaduais, quanto municipais. Apenas dois estudos trataram da questão da transparência nas demais instâncias, no caso o Legislativo, no âmbito estadual e municipal.

Constatou-se então, que há carência de pesquisas que tratem da transparência em outros poderes – afora o Executivo – como o Judiciário e o Legislativo, e em órgãos, como Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas. Também se verificou que existe escassez de investigações que aliem os fundamentos da Governança Pública com a transparência dos portais eletrônicos governamentais.

Por fim, verificou-se espaços teóricos a serem preenchidos, especialmente no que concerne ao acoplamento dos temas Governança Pública e Transparência, além de um aperfeiçoamento desses conceitos para a prática da gestão pública.

nenhuma limitação foi imposta para a realização desta pesquisa. Como sugestão para estudos futuros sugere-se investigar em portais internacionais pesquisas realizadas acerca da Governança Pública e Transparência, para que se tenha, em nível global, um painel dos trabalhos científicos produzidos sobre esses temas.

REFERÊNCIAS

ADRIANO, Paulo Roberto Ienzura; RASOTO, Vanessa Ishikawa; LIMA, Isaura Alberton de. **Interfaces entre licitação e governança pública**. Book of Proceedings – Tourism and Management Studies International Conference Algarve 2012 vol.2. University of the Algarve, Portugal, 2012.

ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. **Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais**. Revista de Ciências da Administração, v. 17, Edição Especial, p. 11-29, Florianópolis, 2015.

ARAÚJO, Xenise Milhomem Brandão. **Governança Pública: transparência nos portais eletrônicos de municípios tocantinenses e goianos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). São Leopoldo/RS, 2017.

BALDISSERA, Juliano Francisco. **Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel/PR, 2018.

BERNARDES, Marcele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. **Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação**. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro/RJ 49(3): 761-792, maio/jun, 2015.

CARDOSO, Luan Lopes. **Transparência Pública: análise em portais de transparência do Poder Executivo municipal do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2017.

- CELESTINO, Égon José Mateus. **Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF.** Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 2018.
- COELHO, Taiane Ritta; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa da; CUNHA, Maria Alexandra; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo/SP, v. 23, n. 75, maio/ago, 2018.
- Controladoria-Geral da União (CGU). **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal.** CGU. 2ª Edição, 2016.
- CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro/RJ 46 (1): 153-76, jan./fev., 2012.
- DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Governança Pública: ensaiando uma concepção.** Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília/DF, v. 17 n. 3 p. 89-108, set./dez., 2014.
- DINIZ, Gleison Mendonça. **A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos.** Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Fortaleza/CE, 2015.
- FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio José Montero. **Planejamento da Pesquisa Científica.** São Paulo: Editora Atlas. 2ª Edição, 2015.
- GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. **Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras.** TransInformação, Campinas/SP, 28(1): 47-57, jan./abr., 2016.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- JAHNS, Fernando Tagliaro; RAUPP, Fabiano Maury. **Transparência do Poder Executivo dos estados brasileiros.** Revista Universo Contábil. FURB. Blumenau/SC, v. 12, n. 3, p. 65-72, jul./set., 2016.
- LIMA, Giovanni Ferreira de. **A utilização do portal da transparência pelo poder público nas cidades do ABC: Transparência e acesso à informação.** Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul/SP, 2017.
- LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol.** Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2016.
- MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo. MARINI, Caio. **Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública.** Cad. EBAPE.BR, v. 17, nº 1, Rio de Janeiro/RJ. jan./mar, 2019.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil.** GIGAPP Estudos/Working Papers, v. 32, p. 1-21, mar., 2014.
- MICHENER, Gregory; **FOI Laws Around the World.** Journal of Democracy 22 (2): 145–59, 2011.
- MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. **Conceptualizing the quality of transparency.** In: 1st GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY. Annals. Newark, 2011.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. **Identifying transparency.** Information Polity, v. 18, p. 233-242, 2013.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. **IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro/RJ 49 (5): 1263-1290, set./out., 2015.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; CARVALHO, Hilda Alberton; CORRÊA, Dayanne Paretti. **Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado.** Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), v. 7, n. 1, art. 6, p. 91-104, jan./mar. Brasília/DF, 2013. Disponível em: <www.repec.org.br> Acesso em: 30 mar. 2019.

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. **Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro.** Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas, 2012.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso à informação.** Revista Gestão e Planejamento, Salvador/BA, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr., 2014.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva. ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros.** Encontro de Administração Pública e Governo (EnApg). Salvador/BA, 2012.

RONCONI, Luciana. **Governança pública: um desafio à democracia.** Emancipação, 11(1): 21-34, Ponta Grossa/PR, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>> Acesso em: 29 mar. 2019.

SANTANA, Bruna Andrade de. **Política de acesso à informação pública no Brasil: análise da transparência ativa nos sítios da internet dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com base nas diretrizes da lei nº 12.527/2011.** Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal da Bahia. Salvador/BA, 2014.

SCOFIELD, Rodrigo Dornelas. **Accountability no legislativo municipal: análise nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais das capitais brasileiras.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Universitário Unihorizontes. Belo Horizonte/MG, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro/RJ 43(2): 347-69, mar./abr., 2009.

SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da internet.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba/PR, 2016.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais.** Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba/PR, v. 14, n. 30, 2018.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira. **Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador/BA, 2017.



SILVA, Leilson Vanderson Barbosa da. **Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.** Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE, 2017.

SOUSA, Rossana Guerra de, WRIGHT Gabriel Aragão; PAULO, Edilson; MONTE, Paulo Aguiar do. **A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros.** Revista Ambiente Contábil (UFRN). Natal/RN. v. 7. n. 1, p. 176 – 195, jan./jun., 2015.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luís Roque. **Governança Pública sob a Perspectiva dos Sistemas Complexos.** Encontro de Administração Pública e Governo (EnApg). Rio de Janeiro/RJ, 2004. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-227.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2019.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. **Transparência: reposicionando o debate.** Revista Contemporânea de Contabilidade, UFSC, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. Florianópolis/SC, 2015.