

RECEBIDO EM: 19/08/2023

APROVADO EM: 28/09/2023

PANORAMA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL: UMA REVISÃO DE ESCOPO DOS ÚLTIMOS 35 ANOS

*PANORAMA OF ACADEMIC PRODUCTION ON
MUNICIPAL PUBLIC TRANSPARENCY IN BRAZIL:
A SCOPING REVIEW OF THE LAST 35 YEARS*

Janaina Teles¹

Kleverton Melo de Carvalho²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Normatização da transparência no Brasil. 2. Transparência em municípios. 3. Procedimentos metodológicos. 4. Apresentação e análise dos resultados. 4.1. Principais autores e referências bibliográficas nas pesquisas. 4.2. Principais

¹ Mestre em administração pública pelo PROFIAP/UFS-SE. Possui graduação em Gestão - IBS/ISCTE - Lisboa/Portugal, Pós graduação em Comunicação, Cultura e Tecnologia de Informação no ISCTE - Lisboa/Portugal, Pós Graduação em Controle Interno no Setor Público Municipal - Unypública e graduação em Comunicação - UFBA (2007). Atualmente é analista de controle interno da Prefeitura Municipal de Camaçari

² Doutor em Direito Internacional pela Universidad de Buenos Aires, com diploma reconhecido pela Universidade de São Paulo. Estágio pós-doutoral na Indiana University, Estados Unidos. Coordenador adjunto do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Professor e pesquisador do Departamento de Administração, do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe.

tópicos abordados nas pesquisas. 4.3. Características das amostras nas pesquisas. 4.4. Características da transparência nas pesquisas. 4.5. Discussão dos resultados. Conclusão. Referências.

RESUMO: O objetivo deste estudo é avaliar a transparência em municípios brasileiros, considerando-se 35 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e uma década desde a promulgação da Lei de Acesso à Informação. Para tanto, foi realizada uma pesquisa descritiva, bibliográfica, que empregou uma abordagem quali-quantitativa em uma revisão. No total, foram identificados 336 trabalhos, incluindo artigos, dissertações e teses, que, por meio de análise bibliométrica e de conteúdo, permitiram compreender o estado da arte dos estudos sobre transparência municipal no Brasil. Os resultados revelaram que a maioria dos estudos se concentra na transparência digital e ativa, com ênfase em municípios de maior parte localizados nas regiões sul e sudeste. Além disso, embora tenha havido evolução na transparência, ainda prevalece um cenário predominantemente opaco. Como conclusão, verificou-se que a normatização promoveu um aumento no interesse acadêmico e na conformidade dos municípios, mas não assegurou uma transparência efetiva.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência Pública. Municípios. Normatização. Lei de acesso à informação. Revisão de Escopo.

ABSTRACT: The objective of this study is to evaluate transparency in Brazilian municipalities, considering 35 years after the promulgation of the Federal Constitution of 1988 and a decade since the enactment of the Access to Information Law. A descriptive and bibliographic research was conducted, employing a qualitative-quantitative approach in a scope review. A total of 336 works, including articles, dissertations, and theses, were identified, allowing for a bibliometric and content analysis to understand the state of the art of municipal transparency studies in Brazil. The results revealed that the majority of studies focus on digital and active transparency, with an emphasis on municipalities located in the southern and southeastern regions. Additionally, although there has been progress in transparency, a predominantly opaque scenario still persists. In conclusion, it was found that standardization has increased academic interest and compliance by municipalities but has not ensured effective transparency.

KEYWORDS: Public Transparency. Municipalities. Regulation. Access to Information Law. Scope Review

INTRODUÇÃO

Após 35 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e uma década desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI), peças-chaves na promoção de uma cultura de transparência no Brasil, esta pesquisa avaliou o panorama da produção acadêmica acerca da transparência em municípios brasileiros. A LAI faz parte de um conjunto de marcos institucionais e legais, advindos a partir da CF/88, que desempenham papel fundamental na construção da *accountability* no país (SACRAMENTO; PINHO, 2016).

Em decorrência desses marcos, houve um crescente interesse científico pela transparência pública no país. Em levantamento no portal “Periódicos CAPES” revelou-se que, entre 2000 e 2010, foram identificadas quatorze pesquisas com os termos “transparência pública” ou “transparência governamental” em seus campos indexados - título, resumo e palavras-chave. Já na década seguinte, entre 2011 e 2021, a mesma busca resultou em 159 estudos, atingindo o ápice em 2013, logo após a entrada em vigor da referida lei, em maio de 2012 (LAI), e, de forma completa, em maio de 2013 (lei da transparência). Outras pesquisas corroboram esses achados, tanto em nível nacional (DIÓGENES, 2021; LIMA; BRANDÃO, 2020; MARINO *et al.*, 2017; PINTO FILHO; FINGER; PINTO, 2021) quanto internacional (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Esse aumento pode ser explicado, também, pela influência de dois desenvolvimentos sociais (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019), que levaram ao aumento da demanda por transparência e, conseqüentemente, despertaram interesse acadêmico: (1) o crescimento e a revolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), que ampliaram as possibilidades de interação e participação da sociedade civil, assim como o acesso a informações públicas; e (2) o fortalecimento da Nova Administração Pública (NAP) como uma forma de organização e gestão governamental. Especificamente no nível local, a implementação da LAI trouxe, ainda, a perspectiva de avaliar os níveis de transparência e impulsionou pesquisas empíricas nessa área campo (FENNER, 2020).

A literatura tem demonstrado que as Leis de Acesso à Informação são o epicentro legal para um nível básico de transparência, contribuindo, efetivamente, para seu aumento (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019). Em um contexto mais amplo, a disseminação dessas leis é vista como uma iniciativa para promoção de *accountability* no setor público (PIOTROWSKI, 2017).

Entretanto, a exigência legal de divulgação de informação encontra barreiras na falta de capacidade estatal para implementar políticas públicas,

presente em boa parte dos municípios brasileiros (GRIN; ABRUCIO, 2018). Nesse contexto, por um lado, os municípios são as instâncias governamentais que mais frequentemente enfrentam desafios na implementação da transparência pública (CUADRADO-BALLESTEROS, 2014) e também possuem maior proximidade com os cidadãos (Corrêa, Paula, Corrêa & Silva, 2017), demonstrando sua importância na implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2002). Por outro lado, eles enfrentam menos pressão midiática e social, especialmente nos municípios de menor porte, o que pode resultar em uma cultura de transparência menos desenvolvida (CRUZ *et al.*, 2016).

Confirmando essas constatações, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2022b) conduziu uma pesquisa com o objetivo de avaliar a transparência nos municípios brasileiros e propor estratégias para o trabalho dos órgãos de controle. Os dados coletados indicaram que, apesar da existência de iniciativas de transparência, muitas delas eram incipientes. Dos municípios avaliados, 66% não possuíam uma ferramenta adequada para divulgar informações, especialmente na área da saúde (74%), e quase metade deles (46%) não atendeu aos pedidos de acesso à informação dos cidadãos (*ibidem*).

Diante desse panorama, esta pesquisa procurou revisar o escopo da produção acadêmica acerca da transparência em municípios brasileiros, entre os anos de 1988 e 2023. Especificamente, o estudo teve como objetivo: a) mapear tipologias, enfoques e teorias utilizadas na produção literária brasileira sobre transparência pública municipal; b) a partir dos resultados encontrados nas pesquisas levantadas, delinear o cenário da transparência municipal no período examinado.

O presente estudo apresenta, assim, relevâncias distintas. Do ponto de vista acadêmico, permite revelar o estado da arte da transparência municipal, 35 anos após a promulgação da CF/88 e cerca de dez anos após a promulgação da LAI, servindo como base para futuras pesquisas, ao identificar lacunas e avanços. Do ponto de vista prático, a pesquisa traça um panorama do estado atual da transparência nos municípios brasileiros.

Para atender aos objetivos e questionamentos do estudo, foi realizada uma revisão de escopo, diferenciando-se pela abrangência e possibilitando uma visão mais ampla dos estudos na literatura científica nos últimos anos (MARQUES; CARVALHO; SIENA, 2022). O trabalho é composto por seis seções, começando por esta introdução e, em seguida, uma breve trajetória da normatização da transparência no Brasil e a caracterização da transparência nos municípios. A metodologia é apresentada na quarta parte do artigo, seguida pela análise e discussão dos resultados obtidos na pesquisa. Na última seção, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

1. NORMATIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

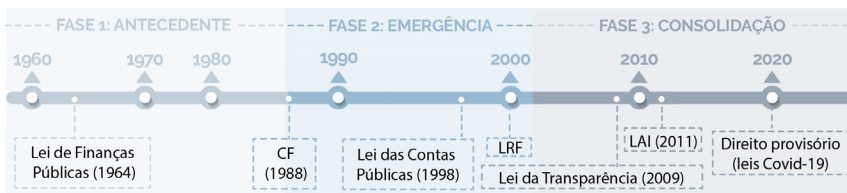
A CF/88 instituiu, em seu artigo 37, a publicidade como um dos cinco princípios da administração pública (*Constituição Da República Federativa Do Brasil*, 1988). Além disso, o acesso à informação foi disciplinado em outras partes da constituição, como no acesso a documentos públicos (§ 2º do art. 216), no acesso à informação pública (art. 5º, inciso XIV) e no requerimento de informação pública (art. 5º, inciso XXXIII). Assim, a CF/88 impulsionou a mudança da cultura do sigilo presente nas instituições públicas brasileiras durante o regime militar (Kasymova, Ferreira & Piotrowski, 2016). Ela catalisou as mudanças e auxiliou na criação de um novo ordenamento jurídico nacional, visando a governança pública e o governo aberto, por meio de mecanismos de ampliação da transparência (SACRAMENTO; PINHO, 2016).

No entanto, o processo de regulamentação da previsão constitucional foi longo, com iniciativas desde a década de 1990, e apenas foi concluído em 2011, com a publicação da LAI (CUNHA FILHO, 2019). A LAI “dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações” (*Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, 2011, Art. 1º*).

Esteado no trabalho de Barros (2008) e posteriormente em Bernardes, Santos e Rover (2015), a regulamentação do acesso à informação e da transparência no Brasil pode ser visualizada em fases, conforme a Figura 1. A primeira fase, anterior à constituição de 1988, aborda superficialmente o tema, sem mecanismos efetivos. Destacam-se a Lei nº 4.320/1964, marco do orçamento e contabilidade, e o Decreto nº 83.936/1979, que simplificou a exigência de documentos.

Na segunda fase, a partir da CF/88 até o início dos anos 2000, emerge legislações relacionadas à transparência (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015), com foco no tratamento das informações, como a lei dos arquivos públicos e o *Habeas Data*, e a transparência das informações fiscais, como a Lei das Contas Públicas e a lei de responsabilidade fiscal (LRF). Finalmente, na terceira fase, leis são promulgadas para consolidar a transparência e o direito de acesso à informação, utilizando amplamente as TIC (BARROS, 2008).

Figura 1: Cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Barros (2008) e Cirqueira (2019).

Observa-se que o processo tem sido construído de forma estratificada, buscando introduzir a cultura de *accountability* no país (SACRAMENTO; PINHO, 2016). A ausência de rupturas reflete a tendência ao “formalismo democrático” (CAMPOS, 1990), com excesso de normas sem o devido cumprimento. A existência de um emaranhado legal permite a persistência de características burocráticas e patrimonialistas (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

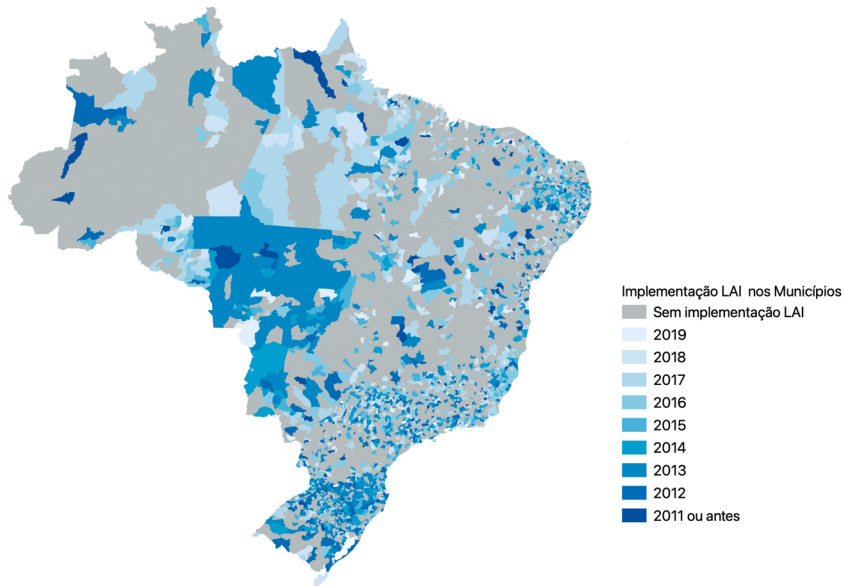
A efetividade do normativo existente depende da mobilização e esforços para manter os avanços institucionais e reduzir os riscos de retrocesso (SACRAMENTO; PINHO, 2016). Em contraponto, a construção normativa desde a CF/88 indica que a LAI não foi uma manifestação isolada e que a transparência permeia o sistema legal e institucional brasileiro (CUNHA FILHO, 2018).

Como relevante, do ponto de vista institucional, tem-se a criação da CGU, responsável por diversas iniciativas visando uma gestão transparente. Como exemplos pode se mencionar o portal da transparência, a produção de guias de orientação de transparência para os entes e da Escala Brasil Transparente (EBT), visando monitorar o nível de transparência nacionalmente (DIÓGENES, 2021).

Do âmbito legal, têm-se as leis que visam atender aos princípios estabelecidos na constituição federal, com relação ao acesso à informação. Destacam-se: (1) a lei de licitações e contratos, estabelecendo preceitos para aquisições públicas transparentes; (2) a LRF, visando uma gestão fiscal responsável e a redução da opacidade orçamentária e financeira (LUQUE; SILVA, 2004); (3) a lei da transparência, que alterou a LRF e tornou obrigatória a publicação online em tempo real. Por fim, (4) a lei de acesso à informação (LAI), pautada em ampla transparência e valores democráticos mais profundos, em oposição ao enfoque financeiro e orçamentário até então (SACRAMENTO; PINHO, 2016).

Entretanto, ainda que haja exigência legal de regulação da LAI por todos os entes, sujeitando os estados e municípios a aprovarem seus próprios regulamentos, apenas 45% dos municípios brasileiros tem dispositivos nesse sentido (IBGE, 2019a). Mesmo em um cenário de evolução, à exceção das capitais, ocorre inconformidade em todos os estratos dos municípios. Têm-se, ainda, que mais da metade dos regulamentos locais não previu um órgão de monitoramento, divulgação de relatórios ou, ainda, instâncias para recurso (*ibidem*), não atendendo plenamente os requisitos da LAI.

Figura 2: Distribuição espacial da regulação da LAI pelos municípios



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do IBGE (2019).

Para além da menor implementação de legislação de acesso à informação pelos municípios conforme o porte do mesmo, a Figura 2 demonstra haver regiões onde há menor regulamentação da LAI, especialmente no interior do país. Evidencia também que municípios próximos geograficamente adotaram a legislação em períodos sequenciais, como no centro-oeste, corroborando com a ideia de que há a influência do mecanismo de aprendizagem (BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022). De acordo com Batista (2017), esse seria o “efeito vizinhança”, que somados com outros fatores, como a capacidade burocrática, o associativismo e até a identificação partidária entre prefeito e presidente, conseguiriam explicar a difusão da LAI no nível local.

2. TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS

Apesar dos desafios para a transparência em todas as esferas, a situação é ainda mais complexa no nível local (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). O campo da literatura tem demonstrado, extensivamente, que quer a implementação da transparência no nível subnacional, quer o seu devido cumprimento, são fracos e apresentam falhas (*ibidem*).

A descentralização promovida pela CF/88 concedeu autonomia aos governos locais (CAMPOS, 1990), dificultando a regulação pelos órgãos de controle centrais (FERNANDES *et al.*, 2020). Estudos destacam que o comprometimento político do governo federal é fundamental para promover a transparência subnacional (NEUMAN, 2009; PIOTROWSKI *et al.*, 2009). Além disso, autoridades centrais com poderes vinculantes podem ter um impacto significativo na transparência, tanto para legislar sua implementação quanto para aplicar medidas sancionatórias e de orientação inicial (PINA; AVELLANEDA, 2018).

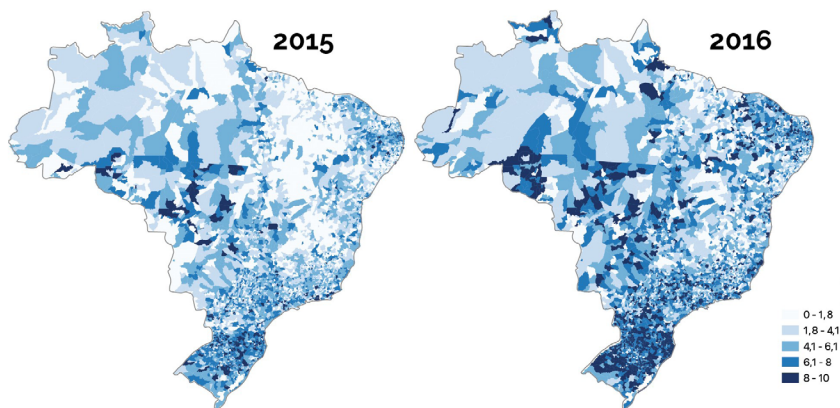
A CGU tem desempenhado um papel importante na orientação e apoio aos entes subnacionais por meio de iniciativas como o “Programa Brasil Transparente”, com consultoria e apoio aos entes, e a disponibilização de plataformas como o E-SIC e o FALA.BR (MACHADO *et al.*, 2020). No entanto, ainda falta uma instituição federativa responsável por fiscalizar o cumprimento adequado da LAI pelos governos locais, o que representa uma lacuna na implementação da transparência (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Exemplo dos efeitos corretivos que um órgão responsável por fiscalização e orientação permanente poderia trazer está na iniciativa pontual do Ministério Público Federal em analisar a transparência de todos os entes do executivo subnacional nos anos de 2015 e 2016. Para além da avaliação e elaboração inédita de um ranking de transparência envolvendo todos os municípios, o projeto envolveu medidas judiciais e extrajudiciais, com estipulação de prazos para a devida adequação dos municípios e estados à lei de transparência (BRASIL, 2022a).

As ações resultaram em melhorias significativas nas notas dos municípios, conforme demonstração na Figura 3. Em estudo, Herman, Marques e Miola (2022) verificaram que a melhoria em cerca de 127% das notas de 2016 foi fortemente influenciada pelas de 2015, demonstrando a influência da fiscalização. No entanto, a transparência permaneceu heterogênea entre os municípios, com maior concentração de notas altas nas regiões sul e sudeste, corroborando com a existência de outros fatores influentes para o nível de transparência.

Em 2019, quase todos os municípios brasileiros (99,26%) afirmaram possuir um portal da transparência, mas menos de 1% deles atendiam a todos os requisitos legais e ofereciam todas as ferramentas de acessibilidade (IBGE, 2019). Além disso, muitos municípios apresentam deficiências estruturais, como a falta de um portal de dados abertos, ausência de estrutura para tecnologia da informação e falta de conselhos municipais de transparência (*ibidem*).

Figura 3: Representação Cartográfica do RNT



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do MPF (BRASIL, 2022a).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o objetivo de analisar a transparência pública municipal no Brasil, realizou-se uma pesquisa descritiva, buscando comparar e descrever os resultados e conclusões de estudos anteriores. Seguindo os critérios estabelecidos por Gil (2002), trata-se de um estudo bibliográfico, com abordagem quali-quantitativa, envolvendo análises bibliométricas, de conteúdo e estatísticas descritivas (RAUPP; BEUREN, 2006).

A questão de pesquisa foi respondida por meio de uma revisão de escopo, examinando a extensão e a natureza das produções no campo (CORDEIRO; BALDINI SOARES, 2020). Diferencia-se, assim, pela abrangência, mapeando os conceito-chave de forma ampla (PETERS *et al.*, 2015). Utilizou-se o protocolo PRISMA/ScR para garantir rigor metodológico (TRICCO *et al.*, 2018).

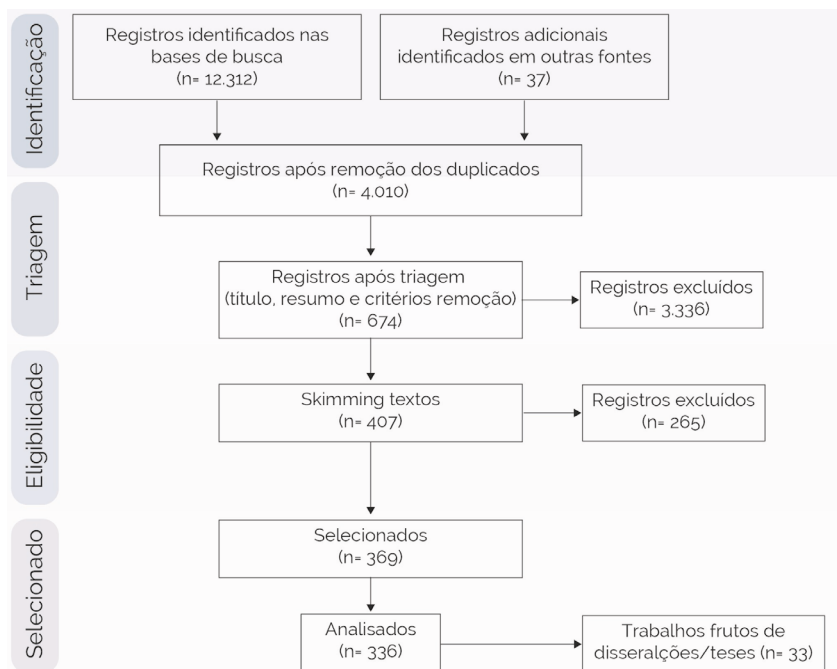
Para abranger uma ampla gama de estudos, foram utilizadas diversas bases de dados: (1) Portal de periódico CAPES; (2) Google Scholar; (3) Catálogo de teses e dissertações CAPES; e (4) Plataforma ANPAD. Além disso, foram realizadas buscas nas referências dos estudos relevantes. Foram excluídos trabalhos duplicados, aqueles que não estavam alinhados com o objetivo da revisão, aqueles em que nenhum autor possuía doutorado, trabalhos de conclusão de curso para graduação e pós-graduação *lato sensu*, bem como artigos publicados em revistas com classificação Qualis C ou inexistente, considerando quadriênio 2013-2016, avaliação mais recente disponível no momento da primeira busca.

A revisão tentou contemplar a maior variedade de viés de trabalho, considerando elegíveis artigos relacionados à transparência, bem como, ao

acesso à informação e *disclosure*. Utilizou-se *string* com operadores *booleanos*, podendo os termos estarem presentes em qualquer campo: (1) “transparência AND munic*”; (2) “transparência AND prefeitura”; (3) “transparência AND (capital OR capitais)”. Além da busca em inglês: “transparency” AND “local government”. A pesquisa foi limitada aos municípios brasileiros e não teve restrição quanto ao ano de publicação.

Foram selecionados 369 trabalhos, sendo 182 artigos em periódicos, 67 pesquisas em eventos acadêmicos, 105 dissertações, 8 teses e outros 7 em categorias diversas, como livros, capítulos e relatórios técnicos. Dos 369, 33 eram artigos fruto de dissertações, que foram consideradas para identificar o interesse acadêmico, mas não foram incluídas na análise qualitativa. A maior parte dos trabalhos (355) estava em português, mas houve, ainda, 11 em inglês e 3 em espanhol.

Figura 4: Fluxograma levantamento revisão de escopo “transparência municipal”



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Peters *et al.* (2015).

Na Figura 4, apresenta-se fluxograma com protocolo descrito em termos numéricos. As buscas e seleção ocorreram em três momentos, entre

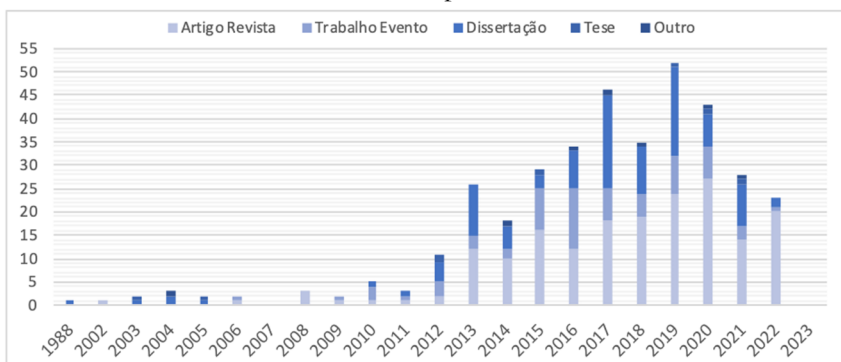
junho de 2002 e 2023, e a análise foi realizada entre março e junho de 2023. Os dados foram extraídos e catalogados em planilha eletrônica, incluindo informações sobre autor, título, ano, tipo de publicação, periódico/evento/universidade, link e citações no *Google Scholar*.

Também foram registrados campos sobre o conteúdo dos estudos, como objetivos, principais resultados, tipo de transparência, viés de pesquisa, métrica, amostra, lei base e outros. Por fim, selecionou-se, para análise aprofundada, 16 pesquisas, tendo como critério de escolha: (1) indicadores bibliométricos (MEDEIROS *et al.*, 2015) – o impacto do estudo (número de citações nas bases), o prestígio do periódico (Qualis ou *Journal ranking*); (2) pesquisas dos autores mais citados entre os trabalhos revisados; além de, (3) publicações recentes que atendessem a um dos critérios anteriores.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os estudos se concentram principalmente na segunda década do século XXI, conforme Figura 5, alinhando-se aos aspectos teóricos levantados anteriormente, como o desenvolvimento das TIC, NAP e a legislação brasileira de transparência e acesso à informação. O trabalho de Reis (1988) excetua-se à lacuna existente até os anos 2000, tendo sido realizado no período de promulgação da CF/88 e com foco na transparência contábil, validando os achados sobre os marcos legais do período.

Figura 5: Distribuição da produção acadêmica sobre “transparência municipal”



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os artigos foram publicados em 110 revistas, sendo que 79 delas publicaram apenas um trabalho. Destaca-se a Revista de Administração Pública (RAP) com 9 artigos, conforme demonstrado na Tabela 1. Nos eventos científicos, foram apresentadas pesquisas em 41 eventos, com destaque

para o Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG), com 7 trabalhos em 2 edições; o Evento Anual da ANPAD (EnANPAD), com 7 trabalhos em 5 edições e o Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (ANPCONT), com 5 trabalhos em 3 edições.

Tabela 1 – Principais periódicos nacionais com publicações sobre transparência municipal

Qualis	Nº Periódicos	Nº Artigos	Principais Periódicos
A1	6	7	Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (2)
A2	11	22	RAP (9)
A3	21	40	Sociedade, Contabilidade e Gestão (5); Administração Pública e Gestão Social (4); Revista Catarinense da Ciência Contábil (4); Revista Contemporânea de Contabilidade (4)
A4	23	33	Revista Ambiente Contábil (5); Desenvolvimento em Questão (4)
B1	16	21	Ágora (3)
B2	20	24	Revista da CGU (4)
B3	15	21	Práticas de Administração Pública (4)
B4	2	2	Revista Unifamma (1)

Nota: Número entre parênteses corresponde ao número de trabalhos publicados; Qualis referente ao quadriênio 2017-2020 (disponível em: <http://sucupira.capes.gov.br>). Fonte: elaborado pelos autores.

As dissertações e teses foram desenvolvidas em 56 instituições, abrangendo 18 estados brasileiros, o Distrito Federal e duas universidades em Portugal. As principais instituições foram FGV, UFSC e Unisinos/RS, com seis pesquisas cada. Todas as regiões do país tiveram trabalhos de conclusão de curso na área, entretanto, em alguns estados não foram localizados estudos. Especificamente, na região norte (AC, AP, RO e TO), nordeste (SE) e centro oeste (GO, MS e MT). Apesar da ampla representação geográfica, há destaque para os estados de São Paulo (18), Rio Grande do Sul (13), Santa Catarina (10), Rio de Janeiro (10) e Paraná (9), que juntos desenvolveram cerca de 55% de toda a pesquisa do tema. Corrobora, assim, com o achado de Lima e Brandão (2020), no qual havia prevalência da região sudeste e, nomeadamente, do estado de São Paulo.

No âmbito geral, os trabalhos concentram-se no campo das ciências sociais aplicadas, com ênfase na administração (42%) e nas ciências

contábeis (31%). Localizou-se, ainda, outras áreas de estudo como ciências da computação/sistemas de informação/tecnologia de informação (7%), direito (5%), políticas públicas (5%), comunicação (3%) e arquivologia (3%). E houve, ainda, estudos em ciências políticas e sociais, economia, geografia e saúde (1% cada área), que tinham enfoque em conteúdos específicos de transparência, consoante o campo científico.

Sob os aspectos metodológicos, observou-se uma incidência maior de trabalhos qualitativos (162), seguido de quantitativo (129) e métodos mistos (72), achado similar ao encontrado por Marino *et al.* (2017). Nas pesquisas usou-se, sobretudo, a estratégia de estudo de caso (72) e, como técnica, a análise de conteúdo (70) e entrevistas (51). Nos métodos quantitativos, nas ferramentas estatísticas, houve destaque para utilização da regressão (91), a fim de quantificar a relação de uma variável dependente (de resposta) com variáveis independentes (explicativas), em seus variados métodos de estimação, tais como mínimos quadrados, logit, linear múltipla, entre outros.

Destaca-se, entretanto, que cerca de 29% dos trabalhos não especificaram o método utilizado, os quais foram classificados com base nas análises e técnicas empregadas. Verifica-se que trabalhos qualitativos são menos identificados (45%) do que os quantitativos (21%) e mistos (7%). Tal situação pode indicar uma ausência de rigor metodológico, mesmo nas dissertações que, em que pese uma menor incidência, ainda apresentou trabalhos sem definição clara da tipologia (19%). Ainda sob o viés dos métodos utilizados, há predominância de pesquisas qualitativas em todos os tipos de publicação estudados, exceto entre as teses e dissertações, nas quais se observou um equilíbrio.

O cenário nos artigos em periódicos difere do encontrado em revisões literárias da transparência pública, sem enfoque local. Diferenciando-se tanto internacionalmente, onde se verificou um equilíbrio entre os métodos (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017), quanto, mais recentemente, nacionalmente, onde se observou igual número de pesquisas quali e quanti (MARQUES; CARVALHO; SIENA, 2022).

4.1. Principais autores e referências bibliográficas nas pesquisas

Foram identificados 665 autores, sendo que 84% deles têm apenas um trabalho publicado, indicando uma dispersão elevada na área. A Tabela 2 mostra os principais pesquisadores em termos de número de publicações e citações no Google Acadêmico e nos trabalhos da amostra. Pode verificar-se, assim, o impacto de um grupo de estudiosos nas pesquisas do tema, bem como, no âmbito geral.

Tabela 2 – Principais autores “transparência municipal”

Autor	Produção	Citações Amostra	Citações Google Scholar
<i>Visentini, Monizê Sâmara</i>	10 (3)	18	527
<i>Cruz, Cláudia Ferreira</i>	8 (6)	163	981
<i>Santos, Micheli dos</i>	8 (3)	15	29
<i>Raupp, Fabiano Maury</i>	6 (5)	106	3025
<i>Baldissera, Juliano Francisco</i>	6 (5)	27	116
<i>Pinho, José Antônio Gomes de</i>	5 (2)	124	2920
<i>Machado, Vagner Naysinger</i>	5 (4)	21	23
<i>Fürst, Clóvis</i>	5 (1)	10	185
<i>Michener, Gregory</i>	4 (3)	71	1339
<i>Souza, Fábria Jaiany Viana de</i>	4 (2)	49	470
<i>Lunkes, Rogério João</i>	4 (1)	29	3738
<i>Nunes, Giselle Souza De Franceschi</i>	4 (2)	25	84
<i>Fenner, Vanessa Unfried</i>	4 (3)	3	13
<i>Müller, Andressa Petry</i>	4 (4)	1	13
<i>Macagnan, Clea Beatriz</i>	4 (0)	31	708

Nota: Número entre parênteses corresponde à quantidade de trabalhos que o pesquisador consta como primeiro autor. Fonte: elaborado pelos autores, coletas no “google acadêmico” realizada em 20 de julho de 2022.

Destaca-se Cláudia Ferreira Cruz, da UFRJ, com oito estudos sobre transparência municipal e citada em cerca de 45% dos trabalhos analisados. Outros autores influentes são Pinho (UFBA) e Raupp (UESC), citados por mais de 30% dos trabalhos, eles foram colaboradores em dois artigos analisados e tiveram outros sete fazendo parte da revisão. Michener, da FGV, também se destaca, com várias publicações e cerca de 20% de citações. Além desses pesquisadores, os brasileiros Zuccolotto, com 2 artigos revisados pela pesquisa, e Slomski, com estudos em contabilidade pública, controladoria e governança, são referências importantes, com altas taxas de citação (cerca de 34% e 20%, respectivamente).

Da literatura internacional, há a presença de autores clássicos, utilizados ao demonstrar a importância da transparência em um contexto democrático, como Bobbio, com a relação inversa entre segredo e democracia (2015), e Habermas, com a democracia deliberativa (MARIA, 2019), presentes em 15% e 10%, respectivamente. São ainda autores-base para as pesquisas analisadas, Castells (13% dos trabalhos), evidenciando a relação feita pelos estudiosos entre transparência e a sociedade em rede (CASTELLS, 2013), e Schedler (10%), demonstrando a associação recorrente de transparência e *accountability*, com base no seu conceito bidimensional (SCHEDLER, 1999).

Quanto aos teóricos do campo da transparência governamental, os autores com maior influência nos textos analisados são Heald (15%), ao qual se destaca a anatomia da transparência desenvolvida por ele (2006), Meijer (12%), com destaque para as definições de transparência moderna (2009). Sobressai-se, ainda, Hood

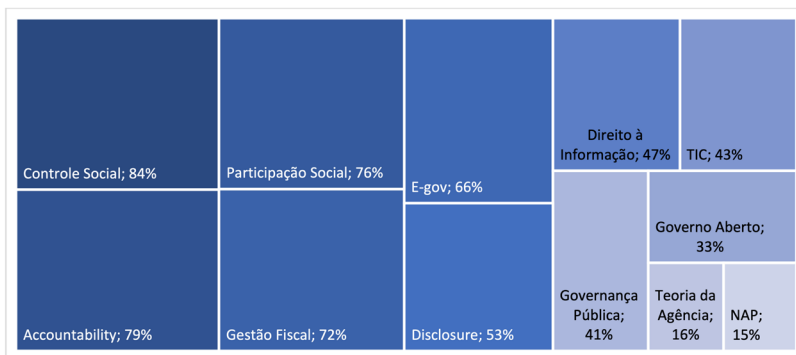
(12%), com uma perspectiva histórica da transparência (2006a) e Grimmelikhuijsen (10%), que além de diversos estudos na área, é um dos autores de artigo referência com revisão da produção teórica do campo (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017), o qual influenciou outras revisões do tema (MARINO *et al.*, 2017; MARQUES; CARVALHO; SIENA, 2022).

4.2. Principais tópicos abordados nas pesquisas

Excetuando o termo “transparência” (70% das pesquisas), as dez palavras-chave mais usadas na amostra foram: portais eletrônicos (83), municípios (82), lei de acesso à informação (77), gestão pública (50), *accountability* (47), acesso à informação (31), controle social (30), governo eletrônico (29), lei de responsabilidade fiscal (24) e democracia (20). Essas palavras-chave revelam a associação da transparência com tecnologias de informação (portais e governo eletrônico), *accountability*, controle social, democracia e legislação (LAI e LRF).

Corroborando com essa análise, conforme Figura 6, os assuntos mais abordados tratam dos efeitos da transparência, como controle social, *accountability* e participação social. Ainda presente em mais da metade das pesquisas, têm-se os termos “gestão fiscal” e disclosure, ambos evidenciam o viés fiscal, financeiro e contábil que representa uma tendência dos estudos em transparência (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017) e uma possível influência da LRF.

Figura 6: Principais temas nos estudos em transparência pública municipal



Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda com grande presença nos trabalhos, têm-se os aspectos relacionados à tecnologia, com os termos referentes ao governo eletrônico e às TIC. Em uma perspectiva legal, em quase metade dos estudos é abordado o direito de acesso à informação. Do ponto de vista de gestão,

tem-se a governança pública, o governo aberto e, com menor incidência, a nova administração pública. Por fim, a teoria de base mais presente nos trabalhos refere-se à Teoria da Agência, demonstrando a influência dos seus fundamentos na explicação sobre a maior ou menor opacidade nos entes públicos (TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018).

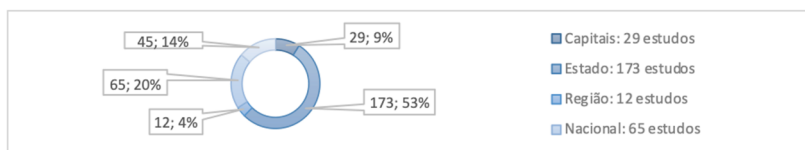
Quanto à natureza das pesquisas, apenas 2% são teóricas, validando os achados de Marino e colaboradores (2017) sobre a tendência aumentada de pesquisas empíricas sobre transparência ao longo dos anos e de pouca teorização do tema (HOOD, 2006). A maioria das pesquisas aplicadas (71%) avaliou sítios eletrônicos ou utilizou índices de mensuração da transparência em portais. Observa-se uma predominância de estudos baseados na transparência digital, representando 91% de todos os estudos analisados. Em relação a outras fontes, as entrevistas com gestores foram predominantes (41), enquanto pesquisas investigando a perspectiva do cidadão (14), especialistas e sociedade civil organizada (9) foram escassas.

4.3. Características das amostras nas pesquisas

Quanto à área geográfica estudada, mais da metade das pesquisas aplicadas (53%) focaram em municípios de um único estado, conforme Figura 7. A maioria dessas pesquisas utilizou amostras não probabilísticas, selecionando regiões específicas dentro do estado (62), municípios por porte (35) ou outros critérios (26). Em menor quantidade, houve estudos que analisaram todos os municípios do estado escolhido (42) ou uma amostra aleatória (6). Sob outro viés, foram encontrados poucos estudos que compararam mais de uma esfera, como o executivo municipal com o estadual ou federal (7 trabalhos), ou mais de um poder, como legislativo e judiciário (4 trabalhos), além de comparações internacionais (1 trabalho).

Os estados com o maior número de estudos foram Rio Grande do Sul (32), Minas Gerais (22), Santa Catarina (16) e São Paulo (15), correspondendo à metade das pesquisas dedicadas a uma única unidade federativa. Por outro lado, três estados da região norte não tiveram estudos dedicados exclusivamente a eles, especificamente, Acre, Amapá e Roraima.

Figura 7: Distribuição geográfica da amostra dos estudos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação aos estudos que analisaram municípios de mais de um estado, a seleção por região foi predominante (4%), com destaque para a região sul (9), enquanto as outras regiões tiveram poucos estudos - sudeste (2), norte (1) e nordeste (1) - ou nenhum estudo dedicado ao território, caso do centro-oeste. Além disso, houve pesquisas de abrangência nacional (20%) que englobaram vários ou todos os estados, sem uma determinação geográfica específica, com seleção por porte (22), variáveis socioeconômicas (10), amostra aleatória (25) ou, em menor incidência, abrangendo todos os municípios nacionais por meio de dados secundários (8).

Por fim, houve estudos dedicados às capitais de mais de um estado (9%) e a um único município (26) ou capital (19) de uma unidade federativa (14%). Os estudos de caso de um único ente municipal foram os mais frequentes (45). Em relação ao tamanho da amostra, os estudos concentraram-se entre dois e cem municípios (166), com uma média de 72,9 municípios por amostra.

Os municípios de grande porte foram o foco de 92% das pesquisas, enquanto os de médio porte (64%) e pequeno porte (54%) tiveram menor presença nos estudos. Em termos de localização da amostra, conforme elencado na Figura 8, as regiões sul e sudeste foram as mais abordadas. Os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro juntos estiveram presentes em 51% dos estudos. Por outro lado, os estados do Amapá, Roraima, Tocantins, Sergipe e Mato Grosso do Sul foram foco de menos de 7% dos estudos. Observa-se, assim, que apesar da vasta quantidade de pesquisas e variedade da amostra, a qual abarca todos os municípios do país, há uma disparidade nos portes dos municípios estudados e, especialmente, nas unidades federativas estudadas mais amplamente.

Figura 8: Áreas geográficas dos estudos

UF	N	REGIÃO	%	UF	N	REGIÃO	%	UF	N	REGIÃO	%
RS	106	Sul	20%	PA	62	Norte	6%	AL	52	Nordeste	3%
MG	80	Sudeste	12%	CE	58	Nordeste	5%	AC	51	Norte	3%
PR	80	Sul	12%	ES	58	Sudeste	5%	MS	51	Centro-Oeste	3%
SC	80	Sul	12%	RN	57	Nordeste	5%	RO	51	Norte	3%
SP	76	Sudeste	11%	GO	56	Centro-Oeste	4%	SE	51	Nordeste	3%
RJ	75	Sudeste	10%	AM	55	Norte	4%	TO	50	Norte	3%
BA	65	Nordeste	7%	MA	54	Nordeste	4%	RR	48	Norte	2%
PE	65	Nordeste	7%	MT	53	Centro-Oeste	3%	AP	46	Norte	1%
PB	63	Nordeste	7%	PI	53	Nordeste	3%				

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante desse cenário, pode-se concluir que os municípios mais estudados são os de grande porte, especialmente as capitais e regiões metropolitanas, nas regiões sul e sudeste. Já os municípios de pequeno porte, na região norte do país, são menos estudados. Essa constatação reforça a

necessidade de uma maior investigação sobre a situação da transparência nesses municípios e de encontrar formas de promovê-la.

4.4. Características da transparência nas pesquisas

A maioria dos estudos revisados (86%) abordou apenas a transparência ativa, enquanto menos de 14% abordaram a transparência passiva. Isso confirma as descobertas de estudos anteriores sobre a falta de pesquisas relacionadas à solicitação de informações pelos órgãos públicos (RAUPP, 2016). Além disso, foram identificados dois estudos com foco na transparência interna, ou seja, junto aos órgãos de controle.

Em termos de conteúdo, a maioria dos estudos tratou da transparência fiscal e administrativa de maneira ampla. Em menor escala, foram abordadas questões específicas de transparência, como Covid (9), ambiental (2), cartográfica, compras públicas, educação, saúde, tributária e renúncia fiscal (1 estudo cada). Quanto às leis, as mais citadas foram a LRF (302), a LAI (299) e a Lei da Transparência (230), o que justifica a ampla abordagem da transparência fiscal e administrativa. Outras leis mencionadas em vários estudos foram a Lei 4.320/64 (85), que trata da contabilidade pública, e a Lei das Contas Públicas (70).

4.5. Discussão dos resultados

Primeiramente, temos que a transparência no Brasil passou a significar a transparência midiática/digital constante nos portais eletrônicos e, em menor escala, nos pedidos de acesso à informação por esse meio. Destaca-se, também, que o interesse acadêmico se concentrou no desenvolvimento desses canais e no cumprimento das exigências legais.

Quanto ao enfoque na legislação, observa-se uma concentração de pesquisas na área da transparência financeira e contábil. Isso pode ser atribuído, em parte, à sua objetividade, o que facilita sua mensuração. Exemplo disso, é o maior cumprimento, de forma geral, ao estabelecido na LRF, quando comparado com as exigências da LAI. Além disso, há poucas pesquisas voltadas para uma abordagem qualitativa da transparência, que incluía entrevistas aprofundadas com gestores e a sociedade, ou que se focam no cidadão e na avaliação do atendimento dos seus interesses pela transparência.

Sob uma perspectiva temporal, é possível identificar algumas fases no levantamento realizado. Inicialmente, havia um grande número de municípios sem websites e aqueles que possuíam apresentavam portais sem padrões e com dificuldades técnicas significativas (SOUZA *et al.*, 2008; TEIXEIRA, 2004). Em seguida, superada em grande parte a ausência de portais, verificou-se um baixo cumprimento das exigências legais (BEZERRA, 2012;

NASCIMENTO, 2011). Por fim, os municípios progrediram em direção ao cumprimento da legislação, ainda que de forma parcial, mas continuaram distantes das boas práticas de transparência (ABDALA; TORRES, 2016; ALVES *et al.*, 2021; ARAÚJO *et al.*, 2020; BATISTA; ROCHA; SANTOS, 2020; CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2015; CRUZ; ZUCCOLOTTO, 2020; SOUZA *et al.*, 2019).

Os dezesseis estudos analisados de forma aprofundada revelaram um cenário de opacidade nos municípios brasileiros, com diferentes perspectivas e desafios. Akutsu e Pinho (2002) constataram a insuficiência dos portais de transparência em promover a *accountability*, cenário que permaneceu ao longo dos anos, com baixos níveis tanto de transparência (COELHO *et al.*, 2018; CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009; DINIZ, 2015) quanto de implementação da LAI (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), influenciados por motivações políticas e informacionais (BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022).

Além disso, observou-se que atualmente persiste uma falta de padronização tanto nos portais (PASCOALOTO, 2017; SOARES; ROSA, 2018) quanto nos modelos de avaliação utilizados nas pesquisas (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017). Estudos recentes têm se concentrado na análise do impacto da tecnologia nos portais sobre os níveis de transparência, levando em consideração fatores como os desenvolvedores desses espaços e a terceirização (DIAS *et al.*, 2020; PRECINOTTO, 2021).

E, sobretudo nos últimos cinco anos, estudos têm buscado relacionar a transparência com possíveis variáveis explicativas, compreendendo cerca de 27% (91) dos trabalhos analisados. Observou-se que quase dois terços dessas pesquisas (66%) foram realizadas entre 2017 e 2022, com ápice entre 2019/2020. Essa tendência está alinhada com os estudos de Cunha Filho (2018), para o qual a busca de determinantes para a transparência reflete a mais recente geração de estudos do tema.

CONCLUSÃO

Após 35 anos da promulgação da CF/88 e aproximadamente uma década desde a implementação da LAI, a presente pesquisa teve como objetivo compreender o panorama da produção acadêmica sobre transparência nos municípios brasileiros. A análise de 336 estudos revelou um interesse crescente na investigação da transparência municipal, com foco em pesquisas aplicadas que principalmente mensuram a transparência eletrônica. No entanto, há uma escassez de estudos que abordem municípios menores, a transparência passiva e análises qualitativas aprofundadas das políticas de transparência.

Do ponto de vista empírico, ao avaliar os estudos selecionados, notou-se que, embora tenha havido evolução ao longo dos anos, ainda prevalece um

cenário de opacidade nos municípios brasileiros. Foi evidenciada, ainda, a importância da normatização, tanto no aumento do interesse acadêmico quanto no seu uso como base para avaliação, assim como na adaptação dos órgãos municipais para promover a transparência. No entanto, persistem deficiências na implementação, conformidade e fiscalização das regulamentações, além de uma heterogeneidade de resultados entre os municípios (SCHWAITZER; MICHENER, 2020).

Em termos de “robustez legal” (MICHENER; NICHTER, 2020), a LAI brasileira encontra-se no quadrante superior do *Global Right to Information Rating* (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2022). Entretanto, a força da legislação não se mostra capaz de garantir uma transparência efetiva, encontrando obstáculos para sua concretização. Nesse sentido, os estudos têm revelado resultados relevantes e variados na análise da relação entre transparência e fatores socioeconômicos.

É importante ressaltar que esta pesquisa apresenta limitações na coleta e análise de dados devido à grande quantidade de trabalhos revisados, não incluindo uma análise qualitativa dos métodos e da robustez de cada estudo. Apesar da abundância de trabalhos sobre transparência nos municípios, esta revisão destaca a necessidade de diversificar as amostras em termos geográficos, quantitativos e de tamanho populacional. Pesquisas futuras podem preencher essas lacunas e concentrar-se na revisão e desenvolvimento de modelos abrangentes para mensurar a transparência.

Embora a normatização e a conformidade sejam etapas essenciais, é a implementação efetiva e a fiscalização adequada que verdadeiramente moldarão uma cultura transparente. Em outras palavras, a transparência *de jure* não garante automaticamente a transparência *de facto* (HOOD, 2006; MICHENER; NICHTER, 2022). Assim, em um contexto de opacidade predominante nos municípios brasileiros, os estudos sobre transparência assumem uma importância crucial. Compreender tanto a teoria quanto a prática nesse tema possibilita uma análise mais profunda e a busca por soluções para os desafios enfrentados na construção de uma sociedade mais justa e responsável.

REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. de O. e. *A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros*. Administração Pública e Gestão Social, v. 1, n. 3, p. 147–158, ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1023>. Acesso em: 20 jun. 2022.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. De. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de*

Administração Pública, v. 36, n. 5, p. 723–745, jan. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; SOUZA, P. R. R. De. *Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação*. Cadernos EBAPE.BR, v. 19, n. 3, p. 564–581, jul.-set. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200135>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ARAÚJO, X. M. B.; KRONBAUER, C. A.; CARVALHO, J. R. M. De; CIRNE, G. M. P. Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 17, n. 44, p. 123–141, jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n44p123>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ARRETCHE, M. *Relações federativas nas políticas sociais*. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, p. 25–48, set. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>. Acesso em: 20 maio. 2022.

BARROS, L. V. *O estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil*. Brasília: UNB, 2008. 368 p. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4167?mode=full>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BATISTA, M. *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Cadernos Enap, v. 53, p. 84p., nov. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3125>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; NASCIMENTO, P. Atar as mãos do sucessor ou seguir o vizinho? Difusão do acesso à informação nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 3, p. 393–412, mai.-jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220069>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. Dos. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 5, p. 1382–1401, set.-out. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190290>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 761–792, mai.-jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612119279>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BEZERRA, M. do S. C. *Transparência na execução orçamentária e financeira: um estudo em sites web de municípios brasileiros de médio porte*. Recife: 2012. 32 p. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10428>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BOBBIO, N. *Democracia e segredo*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. 88 p.

BRASIL. Presidência da República. *[Constituição (1988)]*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Presidência da República., 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 maio. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Compte à Corrupção*. Ranking Nacional da Transparência. 2022. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br>. Acesso em: 20 jun. 2022a.

BRASIL. TCU. *Acórdão 2050/2022*. Relatório de acompanhamento para avaliar e propor ações para melhoria de transparência nos municípios e implementar estratégia de atuação de controle do TCU no sentido de coibir e corrigir práticas em desacordo com a transparência pública em entes das esferas estadual e municipal quando da gestão de recursos federais. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 14/9/2022. Brasília: TC 042.989/2021-3. 2022b.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, jun. 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 25 maio. 2021.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2013. 630 p.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. *Global RTI Rating, 2022*. Disponível em: <https://www.law-democracy.org/live/rTI-rating/global/>. Acesso em: 29 maio. 2022.

CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. De; ALVES, M. do C. M. *Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco*. Desenvolvimento Socioeconômico em Debate, v. 1, n. 2, p. 42, mai. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18616/rdsd.v1i2>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CIRQUEIRA, J. C. *Transparência nas compras públicas municipais: uma análise nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos*. Maceió: UFAL, 2019. 78 p. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4790>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B. Da; CUNHA, M. A.; TEIXEIRA, M. A. C. *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, ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CORDEIRO, L.; BALDINI SOARES, C. *Revisão de escopo: potencialidades para a síntese de metodologias utilizadas em pesquisa primária qualitativa*. BIS. Boletim do Instituto de Saúde, v. 20, n. 2, p. 37–43, dez-2020. Disponível em: <https://doi.org/10.52753/bis.2019.v20.34471>. Acesso em: 2 set. 2022.

CORRÊA, A. S.; PAULA, E. C. De; CORRÊA, P. L. P.; SILVA, F. S. C. Da. *Transparency and open government data*. Transforming Government: People, Process and Policy, v. 11, n. 1, p. 58–78, mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0052>. Acesso em: 29 maio. 2021.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M. Da; SANTOS, R. *Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 12, n. 3, p. 102–115, fev. 2009. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/86>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CRUZ, G. J. L. Da; ZUCCOLOTTI, R. *Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, n. 82, p. 1–21, ago. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.80149>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CRUZ, N. F. Da; TAVARES, A. F.; MARQUES, R. C.; JORGE, S. M.; SOUSA, L. De. *Measuring Local Government Transparency*. Public Management Review, v. 18, n. 6, p. 866–893, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>. Acesso em: 29 maio. 2021.

CUADRADO-BALLESTEROS, B. *The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency*. Government Information Quarterly, v. 31, n. 2, p. 265–277, abr. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>. Acesso em: 30 maio. 2021.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, v. 77, n. 1, p. 32–44, nov. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12685>. Acesso em: 29 maio. 2021.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16, p. 20, ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v10i16>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CUNHA FILHO, M. C. *A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)*. Brasília: UNB, 2019. 240 p. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35673>. Acesso em: 10 maio. 2022.

DIAS, L. N. da S.; AQUINO, A. C. B. De; SILVA, P. B. Da; ALBUQUERQUE, F. dos S. Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 14, n. 91, p. e164383, mai. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>. Acesso em: 20 jun. 2022.

DINIZ, G. M. *A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos*. Fortaleza: UNIFOR, 2015. 409 p. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalho/Conclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2945913. Acesso em: 20 jun. 2022.

DIÓGENES, J. R. A. *Transparência pública nas universidades federais brasileiras no contexto da pandemia da Covid-19*. Fortaleza: UFC, 2021. 112 p. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/60694>. Acesso em: 3 maio. 2021.

FENNER, V. U. *Transparência pública municipal: análise das variáveis políticas e socioeconômicas determinantes*. Cerro Largo: UFFS, 2020. 175 p. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/3968>. Acesso em: 30 maio. 2021.

FERNANDES, G. A. de A. L.; TEIXEIRA, M. A. C.; FERNANDES, I. F. de A. L.; ANGÉLICO, F. The failures of horizontal accountability at the subnational level: a perspective from the Global South. *Development in Practice*, v. 30, n. 5, p. 687–693, jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1773764>. Acesso em: 22 jun. 2022.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 176 p.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; JOHN, P.; MEIJER, A. J.; WORTHY, B. *Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment*. *Journal of Behavioral Public Administration*, v. 2, n. 1, p. 1–10, jan. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.30636/jbpa.12.34>. Acesso em: 29 maio. 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, p. 93–126, fev. 2018. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2018/no70/4.pdf>. Acesso em: 3 maio. 2022.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press, 2006. p. 25–43.

HERMAN, F.; MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. What factors influence the quality of local governments' digital transparency? Evidence from the Brazilian case. *Opinião Pública*, v. 28, n. 3, p. 857–884, set.-dez. 2022. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1807-01912022283857>. Acesso em: 25 abr. 2023.

HOOD, C. *Transparency in Historical Perspective*. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press, 2006 a. p. 3–23.

HOOD, C. *Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments*. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press, 2006 b. p. 211–225.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2019*. MUNIC. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466&t=destaques>. Acesso em: 15 maio. 2022.

KASYMOVA, J.; FERREIRA, M. A. M.; PIOTROWSKI, S. J. *Do Open Data Initiatives Promote and Sustain Transparency? A Comparative Analysis of Open Budget Portals in Developing Countries*. In: ZHANG, J.; LUNA-REYES, L.; PARDO, T.; SAYOGO, D. (org.). *Information, Models, and Sustainability*.

Public Administration and Information Technology. Switzerland: Springer International Publishing, 2016. v. 20. p. 137–155. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-25439-5_7

LIMA, C. C. P.; BRANDÃO, P. D. M. Transparência no Campo da Administração Pública: um estudo na produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros. *Revista da CGU*, v. 12, n. 21, p. 16, jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.162>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. Da. *A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira*. Brazilian Journal of Political Economy, v. 24, n. 3, p. 413–432, jul.-set. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1614>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MACHADO, L. N.; ORTIZ, M. S. P.; SILVA, T. A. B. Da; BELLIX, L. Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. *Revista da CGU*, v. 12, n. 22, p. 246–259, dez. 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64758>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARIA, M. M. L. *Transparência Fiscal nos municípios: uma análise das causas das variações em 48 municípios brasileiros*. Vitória: UFES, 2019. 95 p. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/11113>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARINO, P. de B. L. P.; SUCUPIRA, G. I. C. S.; SIQUEIRA, W. R. De; BERMEJO, P. H. de S. *Public Transparency in the Brazilian Context: An Integrative Review*. In: (Springer Cham, Org.) Lecture notes in business information processing 2017, Switzerland. Anais [...]. Switzerland. p. 261–274. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-65930-5_22. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARQUES, M. C.; CARVALHO, E. M. De; SIENA, O. *Transparência na Administração Pública: uma Revisão de Escopo*. In: ANAIS DO 22º USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING 2022, Anais [...]. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/22UspInternational/ArtigosDownload/3839.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MEDEIROS, I. L.; VIEIRA, A.; BRAVIANO, G.; GONÇALVES, B. S. *Systematic Review and Bibliometrics facilitated by a Canvas for information visualization*. InfoDesign - Brazilian Journal of Information Design, v. 12, n. 1, p. 93–110, ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.51358/id.v12i1.341>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MEIJER, A. J. *Understanding modern transparency*. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255–269, jun. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>. Acesso em: 20 jun. 2022.

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, jul.-ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>. Acesso em: 2 jun. 2021.

MICHENER, G.; NICTER, S. *Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros*. Apresentado para a Controladoria Geral da União, relativo ao Marco 1, Compromisso 11 (diagnóstico da LAI nos municípios), Open Government Partnership. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-11-docs/diagnostico-lai-municipal-determinantes-michener_nichter-fgv-ptp.pdf.

MICHENER, G.; NICTER, S. Local compliance with national transparency legislation. *Government Information Quarterly*, v. 39, n. 1, p. 101659, jan. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101659>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NASCIMENTO, L. P. Do. *A Transparência dos Portais Brasileiros de Transparência Pública: Um Estudo de Três Casos*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. 186 p. Disponível em: http://www.institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/A_Transparencia_dos_Portais_Brasileiros_de_Transparencia_Publica.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

NEUMAN, L. *Enforcement models: Content and context*. *Communication for governance and accountability programme (CommGAP)*: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, D.C. Disponível em: https://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_EnforcementModels.pdf.

PASCOALOTO, F. F. *As práticas de transparência na execução orçamentária em Municípios da Região Metropolitana do Estado de São Paulo*. São Paulo: PUC, 2017. 98 p. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20864>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PETERS, M. D. J.; GODFREY, C. M.; KHALIL, H.; MCINERNEY, P.; PARKER, D.; SOARES, C. B. Guidance for conducting systematic scoping reviews. *International Journal of Evidence-Based Healthcare*, v. 13, n. 3, p. 141–146, set. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1097/xeb.0000000000000050>. Acesso em: 20 out. 2022.

PIÑA, G.; AVELLANEDA, C. *Central Government Strategies to Promote Local Governments' Transparency: Guidance or Enforcement? Public Performance & Management Review*, v. 42, n. 2, p. 357–382, set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1462215>. Acesso em: 20 ago. 2022.

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, nov.-dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 maio. 2021.

PINTO FILHO, J.; FINGER, A. B.; PINTO, I. M. B. S. Acesso à informação: traçando um panorama da lei 12.527/2011 a partir de uma revisão sistemática de literatura. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, v. 18, n. 3, p. 131–156, nov. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25112/rgd.v18i3.2359>. Acesso em: 20 out. 2022.

PIOTROWSKI, S. J. *The “Open Government Reform” Movement*. *The American Review of Public Administration*, v. 47, n. 2, p. 155–171, nov. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>. Acesso em: 30 maio. 2021.

PIOTROWSKI, S. J.; ZHANG, Y.; LIN, W.; YU, W. *Key Issues for Implementation of Chinese Open Government Information Regulations*. *Public Administration Review*, v. 69, p. S129–135, dez. 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40469083>. Acesso em: 20 abr. 2022.

POSSAMAI, A. J.; SCHINDLER, E. *Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados*. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 45, n. 1, p. 71–86, dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/3988>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PRECINOTTO, A. *Transparência de dispensas de licitação em situações de emergência nacional*. Ribeirão Preto: USP, 2021. 121 p. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-19112021-120551/en.php>. Acesso em: 3 maio. 2022.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 13, n. 30, p. 34, dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n30p34>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. *Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais*. In: BEUREN, I. M. (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76–97.

REIS, H. da C. *A transparência nas demonstrações contábeis de uma administração municipal: um estudo de caso*. Rio de Janeiro: FGV, 1988. 163 p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/9154>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. De. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 193–213, mar.-abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612147614>. Acesso em: 25 maio. 2021.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing Accountability*. In: DIAMOND, L.; SCHEDLER, A.; PLATTNER, M. (org.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. 1. ed., Stanford: Lynne Rienner Pub, 1999. p. 13–28.

SCHWAITZER, B.; MICHENER, G. *Indicadores de implementação e cumprimento ao acesso à informação pública em nível subnacional no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV - Programa de Transparência Pública, 2020. Disponível em: https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/diagnostico_subnacional_lai-compromisso_11-relatorio_fgv-tp.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

SOARES, C. S.; ROSA, F. S. Da. O que deve ser publicado no portal de transparência ? Análise do portal eletrônico dos maiores municípios gaúchos. In: XXV Congresso Brasileiro De Custos 2018, Vitória. Anais [...]. Vitória. p. 16. Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/4503/4504>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUZA, A. A. De; BOINA, T.; AVELAR, E. A.; GOMIDE, P. L. R. *Evidenciação Contábil nos Municípios Mineiros: Atendimento ao Artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal*. *Pensar Contábil*, v. 10, n. 42, p. 36–43, out.-dez. 2008. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/91/91>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUZA, R. J. De; BARBOSA, R. B.; CABRAL, A. C. de A.; SANTOS, S. M. Dos. *Avaliação da Qualidade das Informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Ceará*. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v. 24, n. 54, p. 91–104, jan. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1518-2924.2019v24n54p91>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TEIXEIRA, A. *O Uso das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e a Transparência na Gestão Pública Municipal no Ceará*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. Disponível em: <https://peobservacao.com.br/wp-content/uploads/2015/07/transparencia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TEJEDO-ROMERO, F.; DE ARAUJO, J. F. F. E. *Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data*. *Administration & Society*, v. 50, n. 4, p. 527–554, set. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0095399715607288>. Acesso em: 30 maio. 2021.

TRICCO, A. C. et al. *PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation*. *Annals of Internal Medicine*, v. 169, n. 7, p. 467–473, ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7326/M18-0850>