



Transparência Pública Sob a Perspectiva da Avaliação de Desempenho: Uma Revisão da Literatura

Paulo Alexandre da Silva Pires
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
E-mail: paulo.alexandre.pires@hotmail.com

Sandra Rolim Ensslin
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
E-mail: sensslin@gmail.com

Karine Somensi
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
E-mail: karinesomensi@hotmail.com

Antonio Cezar Bornia
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
E-mail: cezar.bornia@gmail.com

Resumo

O serviço público tem enfrentado um crescente descontentamento da sociedade e, com isso, tem-se observado o aumento na demanda por transparência. Esta pesquisa objetivou identificar, por meio da revisão da literatura em língua inglesa sobre a Avaliação de Desempenho da Transparência Pública, quais são as lacunas e futuras oportunidades de pesquisa sobre esse tema. Para tanto, utilizou-se o instrumento de intervenção Knowledge Development Process-Constructivist (Proknow-C), que conduziu à seleção de 29 artigos científicos, teóricos e empíricos, que foram utilizados para a realização das análises e da identificação e proposição da agenda de pesquisa. Como principais resultados encontrados: foi identificado que (i) Manuel P. Rodríguez Bolívar, Juan L. Gandía e Antonio M. Lopez Hernandez, todos da Espanha, são autores de destaque no tema; (ii) a inexistência de redes de pesquisadores; que (iii) os modelos de Avaliação de Desempenho da Transparência Pública não estavam alinhados à estratégia organizacional do ente público; (iv) há pouca interação dos Sistemas de Avaliação de Desempenho com o ambiente e (v) os Sistemas de Avaliação de Desempenho não estão totalmente evoluídos para atender o contexto contemporâneo. Logo, identificam-se, nesses pontos apresentados, oportunidades de pesquisas futuras para sanar as carências encontradas nos modelos de Avaliação de Desempenho.

Palavras-chave: Transparência Pública; *Accountability*; Avaliação de Desempenho; Oportunidades de Pesquisa; Revisão de Literatura.

Linha Temática: Contabilidade Gerencial



Contabilidade e Perspectivas Futuras

Florianópolis, SC, Brasil
Centro de Eventos da UFSC
12 a 14 de agosto de 2018

1 INTRODUÇÃO

Um dos pilares fundamentais da democracia é o acesso à informação. E para que isso seja assegurado, esta torna-se, muitas vezes, objeto de políticas públicas nos diferentes âmbitos governamentais, visando garantir o livre acesso ao conteúdo de interesse comum. Nesse contexto, o governo não assume somente o papel de regulador, mas também de responsável por produzir, armazenar e divulgar as informações e os dados oriundos de suas ações, uma vez que estas são de grande interesse por parte das diferentes esferas da sociedade, cumprindo assim a prestação de contas de seus atos, também chamada de *accountability* ou transparência pública (Dawes, 2010; Hollyer, Rosendorff & Vreeland, 2014).

A transparência pública pode ser definida como fluxo de informação, criado dentro um sistema de governo, entre o próprio governo e a sociedade (Hollyer *et al.*, 2014), por meio do qual, além do acesso, os usuários consigam compreender e interpretar a informação disponibilizada (Gandía, Marrahí & Huguet, 2015). A transparência pública é também considerada uma virtude do poder público, e a oposição a ela vai contra as expectativas de gestão eficiente dos recursos e contra a legitimidade das ações institucionais (Heald, 2012). Os seus benefícios são a visão sobre as ações governamentais, permitindo o monitoramento por parte da sociedade, a criação de senso de responsabilização e o acompanhamento, auditoria e fiscalização do serviço prestado pelo poder público (Flyverbom, 2016).

De acordo com Monfardini (2010) nos últimos anos o setor público, em nível mundial, passou por diversas mudanças, tanto em aspectos democráticos quanto de gestão, concomitante com isso, vários escândalos de corrupção foram divulgados fazendo com que houvesse uma perda na confiabilidade nas organizações públicas e com isso a transparência tornou-se fundamental para a recuperação da legitimidade das mesmas (Monfardini, 2010). Um exemplo de movimento da promoção da transparência foi a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527 De 18 De Novembro De 2011) no Brasil em 2011. Rebolledo, Zamora & Jordi (2016) afirma que a transparência é essencial para a recuperação da credibilidade da instituições e além disso é essencial para a participação do cidadão na gestão pública (Rebolledo, Zamora & Jordi, 2016).

Dessa forma, para atender às necessidades dos gestores governamentais para melhorar o processo de gestão da transparência e de seus *stakeholders* na participação do processo decisório, a utilização da Avaliação de Desempenho (AD) pode auxiliar no atendimento dessas demandas e minimizar essa lacuna. Visto que a atividade da AD busca a quantificação da eficiência e da eficácia das ações por meio de um conjunto de indicadores, denominado Sistema de Avaliação de Desempenho (Neely, Gregory & Platts, 1995).

Nesse contexto, surge a seguinte pergunta de pesquisa: Quais são as lacunas e oportunidades de pesquisa existentes na literatura que aborda a Avaliação de Desempenho da Transparência Pública? Assim, o presente trabalho tem como objetivo identificar, por meio da revisão de um fragmento da literatura em língua inglesa sobre a AD da Transparência Pública, quais são as lacunas e as futuras oportunidades de pesquisa. Para o alcance desse objetivo, delinearam-se os seguintes objetivos específicos: (i) realizar análise do Portfólio Bibliográfico (PB) referente ao fragmento da literatura que aborda a AD da Transparência Pública; e, (ii) identificar e evidenciar as lacunas e sugestões de pesquisas futuras. Para alcançar esses objetivos, será utilizado o instrumento de intervenção *Knowledge Development Process-Constructivist (ProKnow-C)* (Dutra, Ripoll-Feliu, Fillol, Ensslin & Ensslin, 2015; Thiel, Ensslin & Ensslin, 2017; Valmorbida & Ensslin, 2016).

Este estudo é considerado importante por elencar oportunidades de pesquisa que vão ao encontro das afirmações e lacunas existentes sobre o tema. É original por não terem sido encontrados, na literatura consultada, estudos que abordassem a Transparência Pública sob a afiliação teórica da AD, evidenciando, assim, um campo a ser explorado. É viável pelo acesso



aos dados, uma vez que os artigos utilizados para a análise terem sido buscados no Portal de Periódicos da CAPES.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

2.1 Enquadramento Metodológico

Esta pesquisa caracterizando-se como qualitativa, pois as análises foram feitas com base no julgamento e na interpretação dos autores quanto ao atendimento dos atributos dos Sistemas de AD (Neely *et al.*, 1995) e da evolução dos Sistemas de AD (Carneiro-Da-Cunha, Hourneaux Jr & Hamilton, 2016), na literatura selecionada (Creswell, 2010). A fim de verificar a precisão e a confiabilidade dos dados, neste estudo, tanto em cada etapa como no resultado final, foram utilizadas três metodologias propostas por Creswell (2010): *member cheking* (p. 226); auditor externo (p. 227); e código de verificação cruzada (p. 219), onde (i) o comando de busca de palavras-chave foi testado por dois pesquisadores na mesma base, visando verificar a validade de busca; e (ii) a leitura e a interpretação do atendimento das bases da AD na Transparência Pública foram feitas por dois pesquisadores de forma independente e depois cotejadas por um terceiro pesquisador. No que diz respeito aos procedimentos técnicos, a pesquisa se categoriza, especialmente, como bibliográfica, porque analisa um conjunto de artigos científicos publicados (ou seja, fonte secundária) com base nos quais se constroem o referencial teórico e as análises de dados do PB.

2.2 Instrumento De Intervenção, Procedimento Para Coleta E Tratamento Dos Dados

O instrumento de intervenção escolhido para esta pesquisa foi o *ProKnow-C*, que é um processo de revisão sistemática da literatura, desenvolvido por pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para sanar a falta de um processo estruturado de revisão da literatura, seu objetivo é promover a geração de conhecimento no pesquisador a respeito de determinado fragmento da literatura, permitindo uma ação construtivista de conhecimento que se dá pelas escolhas do pesquisador (Tasca, Ensslin, Ensslin & Alves, 2010; Lacerda, Ensslin & Ensslin, 2014), seguindo uma sequência de estágios e gerando reflexões sobre o tema (Somensi, Ensslin, Dutra, Ensslin & Dezem, 2017; Dutra *et al.*, 2015). O processo é operacionalizado em quatro etapas: (i) Seleção do PB; (ii) Análise Bibliométrica; (iii) Análise Sistêmica; e (iv) Pergunta de pesquisa (Dutra *et al.*, 2015; Valmorbida & Ensslin, 2017; Thiel *et al.*, 2017; Ensslin, Dezem, Dutra, Ensslin & Somensi, 2017).

A Seleção do banco de artigos bruto para formar o PB teve seu início com a busca nas bases de dados, de 29 de setembro a 15 de outubro 2017. Nos filtros utilizados nas bases, ficou definido que seriam selecionados apenas artigos em língua inglesa, publicados em periódicos científicos, de 2000 até 2017 e que estivessem disponíveis gratuitamente no Portal da CAPES.

Para a filtragem do banco de artigos bruto foram excluídas publicações duplicadas, assim como as que não eram artigos científicos, como capítulos de livros, publicações de conferências ou que não estavam em língua inglesa. Esta seleção resultou em 6.726 artigos. Em seguida foi feita a leitura de todos os títulos para verificar o alinhamento destes com o tema da AD da transparência pública, e os que não estavam alinhados foram excluídos, restando assim 102 artigos. Para constatar a relevância científica desses artigos foi verificado o número de citações, e aqueles que possuíam mais de 11 citações, que eram recentes ou escritos por autores mais citados tiveram os resumos verificados. Ao final deste processo, permanecendo apenas os artigos com o resumo alinhado com o tema, contaram-se 44 artigos, dos quais foi feita a leitura integral e exclusão dos não alinhados, finalizando um PB de 29 artigos integralmente alinhados. A Figura 1 demonstra esses passos e seus resultados.



Contabilidade e Perspectivas Futuras

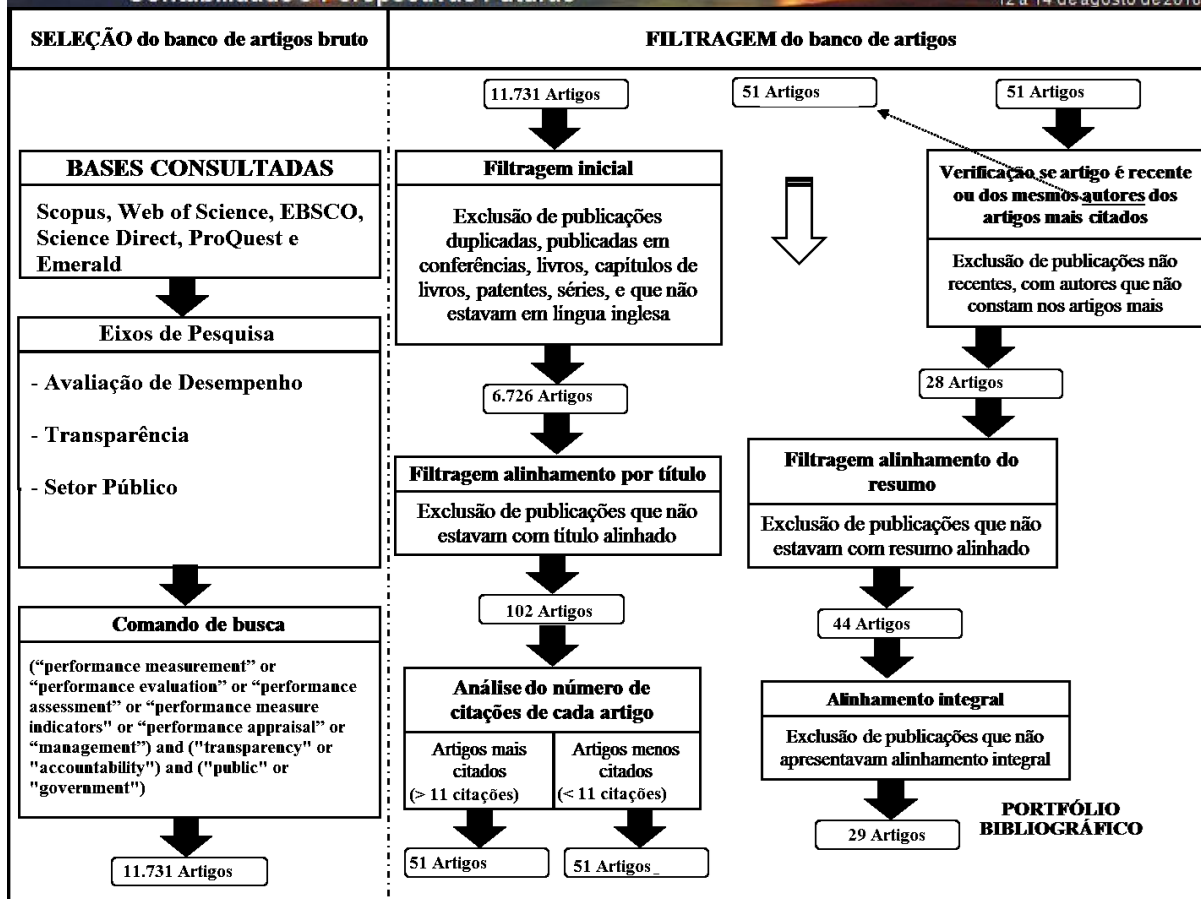


Figura 1. Processo de Seleção do PB

Fonte: Adaptado de Thiel *et al.* (2017).

Os artigos que compõem o Portfólio são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1.

Artigos do Portfólio Bibliográfico

Autores	Título do artigo	Citações	Ano
Yaguang, G. & Jun, X.	Analysis of the Impact of Government Information Disclosure Services Performance Based on Structural Equation Model	0	2017
Bearfield, D. A. & Bowman, A. O. M.	Can You Find It on the Web? An Assessment of Municipal E-Government Transparency	6	2017
Mabillard, V. & Zumofen, R.	The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks	4	2017
Alcaide Muñoz, L., Rodríguez Bolívar, M. P. & López Hernández, A. M.	Transparency in Governments: A Meta-Analytic Review of Incentives for Digital Versus Hard-Copy Public Financial Disclosures	4	2017
Rebolledo, M., Zamora, R., & Jordi, M.	Transparency, Accountability and Participation in local Governments: A Comparative Study of Spanish Council Websites	0	2016
Gandía, J. L., Marrahí, L. & Huguet, D.	Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils	11	2015
Brusca, I. & Montesinos, V.	Implementing Performance Reporting in Local Government: A Cross-Countries Comparison	3	2016



Contabilidade e Perspectivas Futuras

Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S. & de Sousa, L.	Measuring Local Government Transparency	32	2016
Filgueiras, F.	Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity	3	2016
Flyverbom, M.	Transparency: Mediation and the management of visibilities	6	2016
Ferry, L., Eckersley, P. & Zakaria, Z.	Accountability and Transparency in English Local Government: Moving from 'Matching Parts' to 'Awkward Couple'?	19	2015
Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G. & Valotti, G.	Assessing Public Preferences and the Level of Transparency in Government Using an Exploratory Approach	2	2015
Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P. & Vreeland, J. R.	Measuring Transparency	62	2014
María del Carmen, C. A. B. A., Bolívar, M. P. R. & Hernandez, A. M. L.	The determinants of government financial reports online	13	2014
Meijer, A.	Understanding the Complex Dynamics of Transparency	125	2013
Ball, I.	New development: Transparency in the public sector	41	2012
Heald, D.	Why is transparency about public expenditure so elusive?	96	2012
Armstrong, C. L.	Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites	76	2011
Guillamón, M. D., Bastida, F. & Benito, B.	The Determinants of Local Government's Financial Transparency	92	2011
Monfardini, P.	Accountability in the new public sector: a comparative case study	53	2010
Papenfuss, U. & Schaefer, C.	Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision – an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective	21	2010
Dawes, S. S.	Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency	225	2010
Vos, M.	Communication quality and added value: a measurement instrument for municipalities	17	2009
Kristiansen, S., Dwiyanto, A., Pramusinto, A. & Putranto, E. A.	Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experiences from Indonesian Districts	46	2009
Gandía, J. L. & Archidona, M. C.	Determinants of web site information by Spanish city councils	158	2008
Caba Pérez, C., Pedro Rodríguez Bolívar, M. & López Hernández, A. M.	e-Government process and incentives for online public financial information	190	2008
Shukai, Z.	The Accountability System of Township Governments	15	2007
Carnegie, G. D.	Promoting Accountability in Municipalities	26	2005
Adsera, A., Boix, C. & Payne, M.	Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government	29	2003

Fonte: Autores.



2.3 Procedimento Para Análise Dos Dados

O PB, advindo da primeira etapa do *Proknow-C*, é formado por 29 artigos sobre o fragmento da literatura que trata da AD da Transparência Pública. Dessa forma, os pesquisadores estão aptos a realizar as etapas seguintes que consistem nas Análises Bibliométricas básica e avançada.

Quanto às variáveis bibliométricas básicas, serão constituídas pelas seguintes análises: (i) autores do PB que apresentam trajetória de pesquisa em AD da Transparência Pública e se eles formam redes de pesquisa; e (ii) em quais periódicos científicos os trabalhos dessa temática encontram espaço para que sejam divulgados.

Quanto à análise avançada, será constituída pelas seguintes análises: (i) atributos dos Sistemas de AD, segundo proposta de Neely *et al.*, (1995); e (ii) evolução dos Sistemas de AD, segundo proposta de Carneiro-Da-Cunha *et al.* (2016), conforme Tabela 2.

Tabela 2

Atributos e Evolução dos Sistemas de Avaliação de Desempenho

Autores	Atributos e Evolução dos SADs analisados		
NEELY; GREGORY; PLATTS (1995)	O sistema/ferramenta de Avaliação de Desempenho desenvolvido/utilizado pode ser examinado por meio dos níveis:	Medidas individuais de desempenho	
		Conjunto de medidas de desempenho (Sistema de AD como uma entidade)	
		Relação entre o Sistema de AD e o ambiente	
	Aplicação da ferramenta/ Sistema	Esta ferramenta/sistema: mensura o desempenho? Apresenta o diagnóstico do desempenho? Compara com outros desempenhos? Oferece informações para gestão?	
CARNEIRO-DA-CUNHA; HOURNEAUX JR; CORRÊA (2016)	Nível de Evolução da Avaliação de Desempenho Organizacional	Foco	Mensuração do Desempenho
			Gestão do Desempenho
		Perspectiva	Operacional e Funcional
			Estratégica e Sistêmica
		Escopo	Reduzido (financeiro)
			Ampla (multidimensional)
		Amplitude	Aspectos Internos
			Aspectos Externos
		Natureza	Transacional
			Relacional
		Accountability	Executivos (acionistas)
			Stakeholders

Fonte: Autores.



3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Avaliação de Desempenho

O processo de AD é considerado fundamental para a gestão eficaz e eficiente de qualquer entidade (Melnik, Bititci, Platts, Tobias & Andersen, 2014). Constitui-se como o processo destinado a mensurar a eficácia e a eficiência de determinada ação, podendo também significar a gestão dos *stakeholders* ou suas relações organizacionais (Neely *et al.*, 1995, Halachmi, 2005; Davenport & Harris, 2007).

Denota-se, segundo a definição apresentada, que o processo de mensuração constitui a atividade central da AD. Exercida frequentemente entre os gestores, a mensuração consiste em transformar uma realidade complexa em símbolos que podem ser comunicados e reproduzidos (Lebas, 1995) por meio da utilização de um conjunto de indicadores financeiros e não financeiros, que se refletem em um Sistema de AD (Neely *et al.*, 1995).

O Sistema de AD é definido conceitualmente como um sistema equilibrado e dinâmico, composto por indicadores capazes de suportar o processo decisório por meio de coleta, tratamento e análise da informação (Neely, Adams & Kennerley, 2002). Desse modo, os indicadores são medidas de desempenho que quantificam o que está acontecendo e permitem a comparação com o padrão de desempenho esperado. Com isso, indicam o que é considerado bom ou mau desempenho, orientando a direção da organização e as consequências de se estar acima ou abaixo dos objetivos e das estratégias estabelecidas (Melnik *et al.*, 2014).

De acordo com Neely *et al.*, (1995), os Sistemas de AD podem ser avaliados em três níveis distintos: (i) medidas individuais de desempenho; (ii) conjunto de indicadores onde o Sistema de AD atua como uma entidade; e (iii) Sistemas de AD que estabelecem uma relação com o ambiente em que atua, ou seja, o Sistema implantado deve levar em consideração tanto o ambiente interno, como o externo e, assim, permitir o alinhamento com a cultura da organização e o mercado (Neely *et al.*, 1995).

Ainda segundo Melnik *et al.* (2014), a AD deve refletir a estratégia organizacional. Contudo, essa premissa precisa ser atualizada, considerando os desafios com os quais as organizações têm se deparado e as frequentes mudanças no mercado que acabam por alterar a estratégia das organizações (Melnik *et al.*, 2014). Deve-se ter cautela com a cultura da organização e considerar a forma como os indicadores são estipulados, para que as medidas de AD utilizadas não impliquem comportamentos disfuncionais e mau desempenho (Bititci, Garengo, Dörfler & Nudurupati, 2012).

Segundo Lebas (1995), a escolha desses indicadores que devem compor o Sistema de AD não é uma tarefa fácil. Em seu estudo, Neely *et al.*, (1995) explicitam que a dificuldade, frente os indicadores, não está em identificar o que deve ser medido, mas, sim, em selecionar métricas e indicadores que possam ser gerenciados e auxiliem de fato o processo de tomada de decisão (Lebas, 1995; Neely *et al.*, 1995).

Com o passar do tempo e com o avanço dos estudos na área, os Sistemas de AD passaram a incorporar novas perspectivas quanto ao processo de mensuração. Em seu estudo, Carneiro-da-Cunha *et al.* (2016) analisa seis atributos-chave da AD buscando assim identificar a evolução que estes sofreram. Seus resultados apontam que: (i) o foco da AD passou de ser somente na mensuração para incluir também a gestão; (ii) a perspectiva passou de apenas operacional e funcional para estratégica e sistema; (iii) o escopo que saiu de reduzido para amplo; (iv) a amplitude que englobou também os aspectos externos além dos internos; (v) a natureza que partiu da transacional para a relacional; e (vi) a *Accountability* que antes era focada apenas nos acionistas e passou a abranger os demais *Stakeholder*.

3.2 Avaliação de Desempenho da Transparência Pública



Contabilidade e Perspectivas Futuras

Florianópolis, SC, Brasil
Centro de Eventos da UFSC
12 a 14 de agosto de 2018

A Transparência Pública é definida como a divulgação de informações oportunas a fim de promover a geração de confiança, responsabilização da gestão e possibilidade de monitoramento. É fundamental para as relações democráticas, uma vez que possibilita aos cidadãos um papel ativo nos assuntos públicos, além de funcionar como regra de conduta dos governantes frente a seus atos, atribuindo-lhes responsabilidades (Flyverbom, 2016; Meijer, 2013; Alcaide Muñoz, Rodríguez Bolívar & López Hernández, 2017; Filgueiras, 2016; Dawes 2010; Bearfield & Bowman, 2017; Ball, 2012).

Nesse contexto tornou-se um processo fundamental, na gestão de órgãos e instituições públicas, por moldar a eficácia, a equidade, a legitimidade e a responsabilidade democrática das ações (Ferry, Eckersley & Zakaria, 2015; Adsera, Boix & Payne, 2003; Monfardini, 2010; Gandía & Archidona, 2008; Gandía, *et al.*, 2015; Caba Pérez, Pedro Rodríguez Bolívar & López Hernández, 2008; María Del Carmen, Bolívar & Hernandez, 2014; Brusca & Montesinos, 2016; Shukai, 2007; Armstrong, 2011) e um requisito básico para a manutenção da confiabilidade das instituições públicas. Sua ausência é vista como um dos principais fatores facilitadores da corrupção (Kristiansen, Dwiyanto, Pramusinto & Putranto, 2009).

Todavia, a literatura aponta que o processo de AD da Transparência Pública não ocorre por completo. Apesar de alguns autores apontarem que existe um círculo virtuoso ou uma retroalimentação entre AD e a Transparência Pública, que pode ser visto como um sistema de *feedback* estratégico (Vos, 2009; Da Cruz, Tavares, Marques, Jorge & De Sousa, 2016; Papenfuss & Schaefer, 2010), o processo de AD tem se limitado apenas à mensuração do desempenho, que tem sido uma preocupação constante das instituições governamentais para aumentar a legitimidade das suas ações (Radnor & McGuire, 2004).

Ainda segundo Yaguang e Jun (2017), para que se alcance uma melhoria dos serviços públicos e, conseqüentemente, a evolução dos fatores de desempenho da transparência pública, a promoção da modernização e o aprimoramento da governança são imprescindíveis. No entanto, segundo Heald (2012), a complexidade dos relatórios de contas públicas, o baixo nível de compreensão dos *stakeholders* ao que é divulgado e a elevada abrangência de suas dimensões tornaram-se barreiras que têm impedido que essa evolução ocorra (Yaguang & Jun, 2017; Heald, 2012; Mabillard & Zumofen, 2017; Cucciniello, Bellè, Nasi & Valotti, 2015; Hollyer *et al.*, 2014; Rebolledo, Zamora & Jordi, 2016; Guillamón, Bastida & Benito, 2011).

Diante do exposto, destaca-se que o processo de mensuração e de gestão dos serviços de divulgação de informações do governo deve ser adotado integralmente, uma vez que é de grande importância para melhorar a gestão e os serviços públicos. Por meio desse processo, é garantido aos governados condições de monitoramento e participação no processo decisório, bem como o monitoramento das ações governamentais. As informações coletadas devem ser disponibilizadas aos cidadãos a um custo razoável com uma abordagem equilibrada e confiável, permitindo assim que projeções e situações econômicas e políticas futuras sejam realizadas (Hollyer *et al.*, 2014; Yaguang & Jun, 2017; Carnegie, 2005).

4 RESULTADOS

4.1 Análise Bibliométrica: Variáveis Básicas

A primeira variável básica analisada identificou se os autores das publicações do PB são pesquisadores com trajetória na área da AD da Transparência Pública. A identificação dos autores que são profícuos no fragmento da literatura analisado é fundamental para o resgate de estudos científicos anteriores e compreensão da evolução do assunto. A Figura 2 apresenta os autores de destaque no PB selecionado e em suas referências.



Contabilidade e Perspectivas Futuras

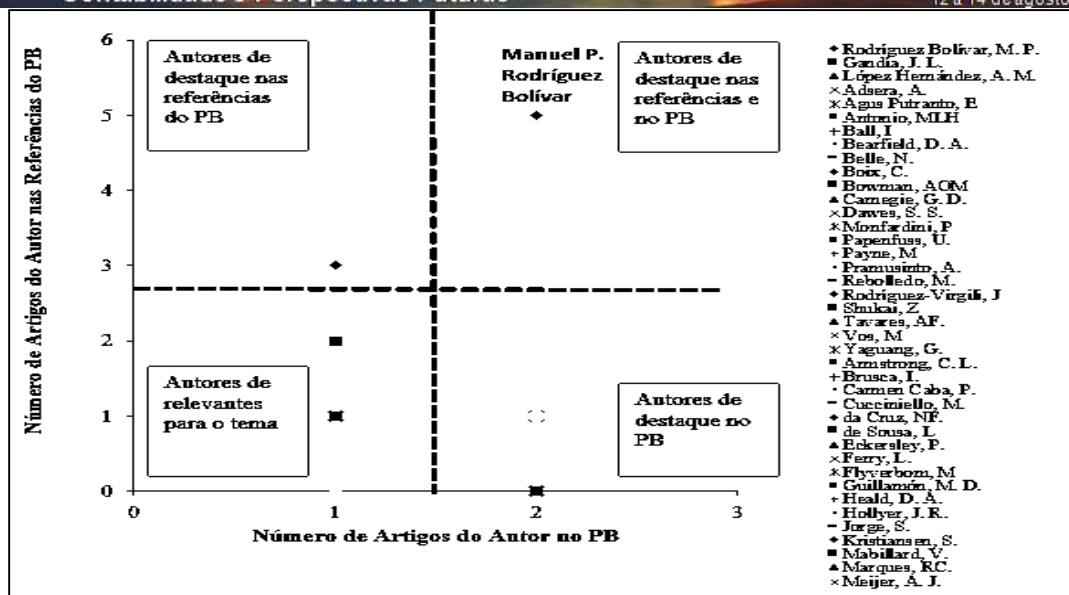


Figura 2. Autores de destaque no PB e nas referências do PB

Fonte: Dados da pesquisa.

Os principais autores de destaque são Rodríguez Bolívar, que é professor de Contabilidade, na Universidade de Granada, Espanha; Gandía, da Universidade de Valência, na Espanha, onde atua como professor Titular; e Lopez Hernandez também da Universidade de Granada, na Espanha.

Rodríguez Bolívar estudou Ciências Econômicas e Empresariais, é autor de numerosos artigos em revistas internacionais, que incluem Administração Pública e Gestão Pública, Revista Internacional de Gestão Pública, Revista de Política e Planejamento Ambiental e o Jornal de Planejamento e Gestão Ambiental, entre outros. Ele também é membro do Conselho Editorial de Informações Governamentais Quarterly.

Gandía é doutor em Ciências Econômicas e Empresariais pela Universidade de Valência e professor titular do seu Departamento de Contabilidade. Atualmente, é vice-chanceler de Economia, Infraestrutura e Tecnologia da Informação. Atua principalmente nas áreas de pesquisa em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), gestão e organização corporativas, causas e efeitos das informações contábeis públicas e privadas, Aplicação do XBRL às informações contábeis digitais e ao relatório de Auditoria *on-line*.

Lopez Hernandez possui formação em Economia Financeira e Contabilidade, atuando preponderantemente nas áreas de Contabilidade referentes a relatório financeiro, gestão pública e e-democracia. Suas pesquisas se concentram nas áreas de finanças, gestão, sistemas de informação e controle de entidades públicas; além disso, é pesquisador responsável por diferentes projetos e contratos de pesquisa financiados por instituições públicas e privadas.

Observa-se desse modo que os pesquisadores mais proeminentes do tema pesquisado são da Espanha, e que suas linhas de pesquisa estão voltadas principalmente para a transparência e a divulgação de informação com um enfoque em publicação por meios eletrônicos e novas tecnologias de divulgação pública. Foi analisado se havia redes de colaboração, e foi possível perceber a existência de apenas um grupo de colaboração de autores, indicando que, no fragmento da literatura analisado sobre AD da Transparência Pública, não há formação de redes de autores atuando na produção científica.

A Figura 3, mostra os quatro principais periódicos que publicam sobre AD da Transparência Pública são: *Government Information Quarterly*, com três artigos no PB; e com 2 artigos cada estão: *The American Review of Public Administration*, *Online Information Review* e *International Review of Administrative Sciences*.



Observa-se também que os dois primeiros periódicos citados são específicos da área pública.

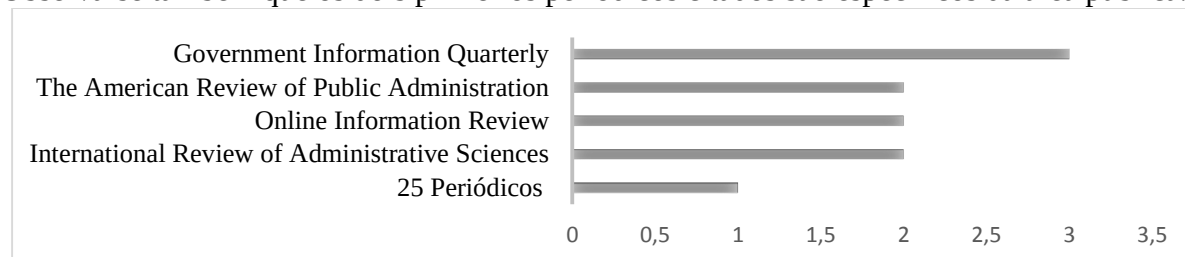


Figura 3. Periódicos de Destaque

Fonte: Dados da pesquisa.

Nesta análise o periódico de maior destaque foi o *Government Information Quarterly*, que possui o foco em divulgações que abordem tecnologia da informação, política e administração pública, sendo suas publicações direcionadas para transparência, fluxos de informação do ente público, cooperação público privado e participação decisória.

4.2 Análise Bibliométrica: Variáveis Avançadas

A Análise Bibliométrica das variáveis avançadas foi desenvolvida com base somente nos artigos empíricos. Dos 29 artigos que compõem o PB 12 deles eram artigos teóricos, sendo ensaios e revisões da literatura; e 17 artigos eram empíricos, com estudos de caso, proposição de modelos de AD e métricas de mensuração da Transparência Pública.

A primeira análise avançada foi a do nível de desenvolvimento/utilização dos Sistemas de AD de acordo a filiação teórica de Neely *et al.* (1995), demonstrado na Figura 4, na qual evidenciou-se que a maioria dos modelos encontrados (9 em um total de 17 artigos) é composta apenas por medidas individuais de AD e que apenas 3 modelos encontrados mantinham uma relação com ambiente.

Nos três Sistemas de AD em que havia a interação com o ambiente somente a participação dos cidadãos era levada em conta e os outros interessados e envolvidos na transparência pública não eram considerados. Tal contexto não condiz com o que Neely *et al.* (1995) propõem, pois estes afirmam que a AD deve levar em consideração tanto o ambiente interno, como o externo para permitir o alinhamento com a cultura da organização e o mercado (ou meio social, no caso do desempenho público) (Neely *et al.*, 1995).

Quando se trata do relacionamento com o ambiente na gestão pública, o principal *Stakeholder* é a sociedade como um todo, que por meio dos mecanismos de transparência participa do processo de gestão e fiscaliza as ações do governo. O fato de entre os artigos empíricos analisados apenas 17,64% (3 artigos) dos modelos de AD da transparência pública considerarem o relacionamento com o ambiente representa uma deficiência dos sistemas existentes, o que implica a necessidade de que futuras pesquisas sejam desenvolvidas para sanar essa demanda.

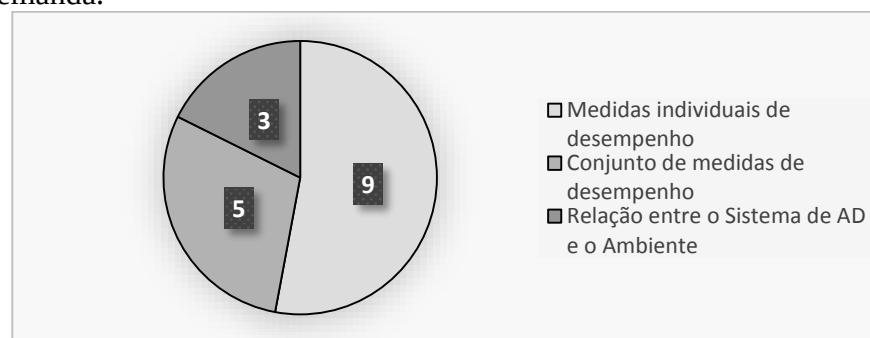


Figura 4. Nível de desenvolvimento/utilização dos Sistemas de Avaliação de Desempenho

Fonte: Dados da pesquisa.



Entre as medidas individuais de desempenho, presentes nos artigos, a mais recorrente é o levantamento do nível de transparência dos governos. Essas medidas consistem, basicamente, na contagem simples das informações presentes nos relatórios divulgados ou portais eletrônicos dos governos. Esse tipo de modelo traz uma abordagem muito básica, uma vez que considera que as informações têm o mesmo grau de importância para o usuário.

Somente 5 artigos exploravam o Sistema de AD como um conjunto de medidas que atuavam como uma entidade. Estes, concentravam-se, além de medir o nível de transparência, em medir o desempenho da plataforma de divulgação, a qualidade da informação fornecida e a capacidade de interatividade com o usuário da informação.

A Figura 5 mostra a interação dos Sistemas de AD com o ambiente e, como pode ser observado, seu resultado vai ao encontro dos achados anteriores que apontavam que os Sistemas de AD não consideravam o ambiente, pois, além não o considerarem em sua estrutura a maioria também não apresenta interação com este. No contexto da transparência na administração pública, a interação do gestor público com o contexto ambiental é fundamental, uma vez que, a gestão pública busca servir aos interesses da sociedade que a circunda.

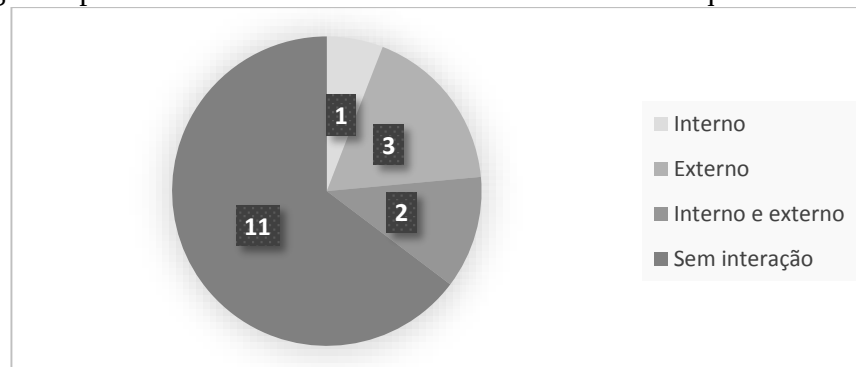


Figura 5. Interação do Sistema de Avaliação de Desempenho com o Ambiente
Fonte: Dados da pesquisa.

Um dos principais achados da pesquisa, considerando a análise avançada, firma-se como oportunidade de pesquisa para profissionais e acadêmicos e é apresentado na Figura 6, onde somente um dos modelos de AD da Transparência Pública estava alinhado à estratégia organizacional do ente público, mesmo sendo esse alinhamento um dos fundamentos da AD (Melnik *et al.*, 2014).

A falta de alinhamento estratégico da transparência na gestão pública tem graves consequências. Uma vez que o acesso a informação é condição necessária para a participação da sociedade na administração pública, a ausência dessa consideração na estratégia pode representar o enfraquecimento da capacidade da população em atuar nas decisões governamentais.

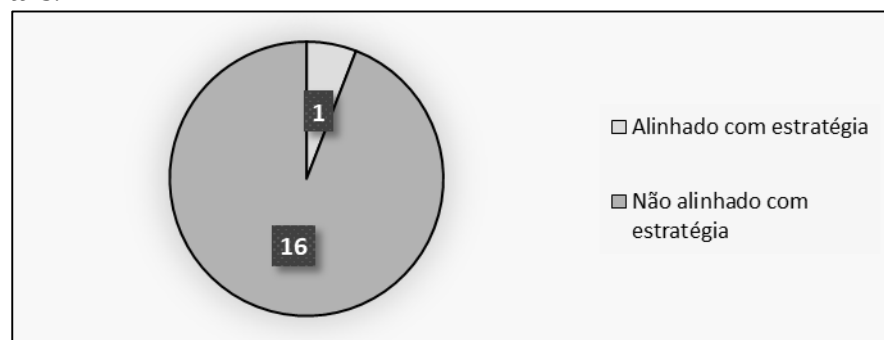


Figura 6. Alinhamento dos Sistemas de Avaliação de Desempenho com a estratégia
Fonte: Dados da pesquisa.



O único artigo que apresentava um alinhamento das medidas de AD e a estratégia organizacional foi *Communication Quality and Added Value: A Measurement Instrument for Municipalities*, de Vos (2009). Nesse trabalho, fica explícito que a estratégia organizacional é a criação de valor nas instituições governamentais e que as métricas selecionadas corroboram para isso por meio da transparência e políticas de interação com a população. Vos (2009) considera que acesso à informação condição necessária para que a sociedade participe das decisões governamentais (Vos, 2009).

O fato de a AD da Transparência Pública não estar alinhada com a estratégia da maioria dos Sistemas de AD analisados mostra-se uma grande deficiência frente ao que é apregoadado na literatura, uma vez que esta afirma que a AD é também o meio para identificar se a entidade está acima ou abaixo da estratégia buscada (Melnik *et al.*, 2014).

Corroborando o achado anterior, foi observado que os Sistemas e modelos de AD têm sido usados, em sua maior aplicação, apenas para mensurar o desempenho e comparar com outro desempenho. Com isso, fica quase que inexplorada a sua capacidade de auxiliar na gestão. Novamente, esse achado contradiz às teorizações clássicas de AD que conceituam o fundamento que esta não deve se restringir apenas à mensuração (como observado em seis dos modelos analisados), mas devem partir também para o auxílio da gestão (Melnik *et al.*, 2014; Carneiro-da-Cunha *et al.*, 2016).

Os artigos que focavam apenas na mensuração do desempenho são aqueles que apontavam apenas medidas do nível de transparência, sendo esta uma medida de mensuração de pouco auxílio na gestão da Transparência Pública. Os artigos que se restringiam à mensuração e comparação com outro desempenho ficavam, principalmente, na comparação dos níveis de transparência entre diferentes unidades governamentais.

De acordo com Carneiro-Da-Cunha *et al.* (2016), que em seu trabalho analisou a evolução da AD Organizacional, para que esta seja considerada atual para atender as necessidades contemporâneas deve possuir seis atributos-chave: (i) o foco deve ser a gestão; (ii) a perspectiva: estratégica e sistema; (iii) o escopo: amplo e multidimensional; (iv) a amplitude que englobou também os aspectos externos além dos internos; (v) a natureza para a relacional; e (vi) a *Accountability* que deve abranger todos os *Stakeholders*. Os modelos de AD que não apresentam uma evolução adequada possuem: (i) um foco voltado somente para a mensuração, a perspectiva (ii): Operacional e funcional; (iii) o escopo: Reduzido e voltado apenas para indicadores financeiros; (iv) a amplitude engloba apenas os aspectos internos; (v) a natureza de caráter apenas transacional; e (vi) a *Accountability* somente para executivos e acionistas (Carneiro-Da-Cunha *et al.*, 2016). A Figura 8, busca definir qual o Nível de evolução da AD da Transparência Pública de acordo com esses 6 atributos propostos por Carneiro-Da-Cunha *et al.* (2016).



Contabilidade e Perspectivas Futuras

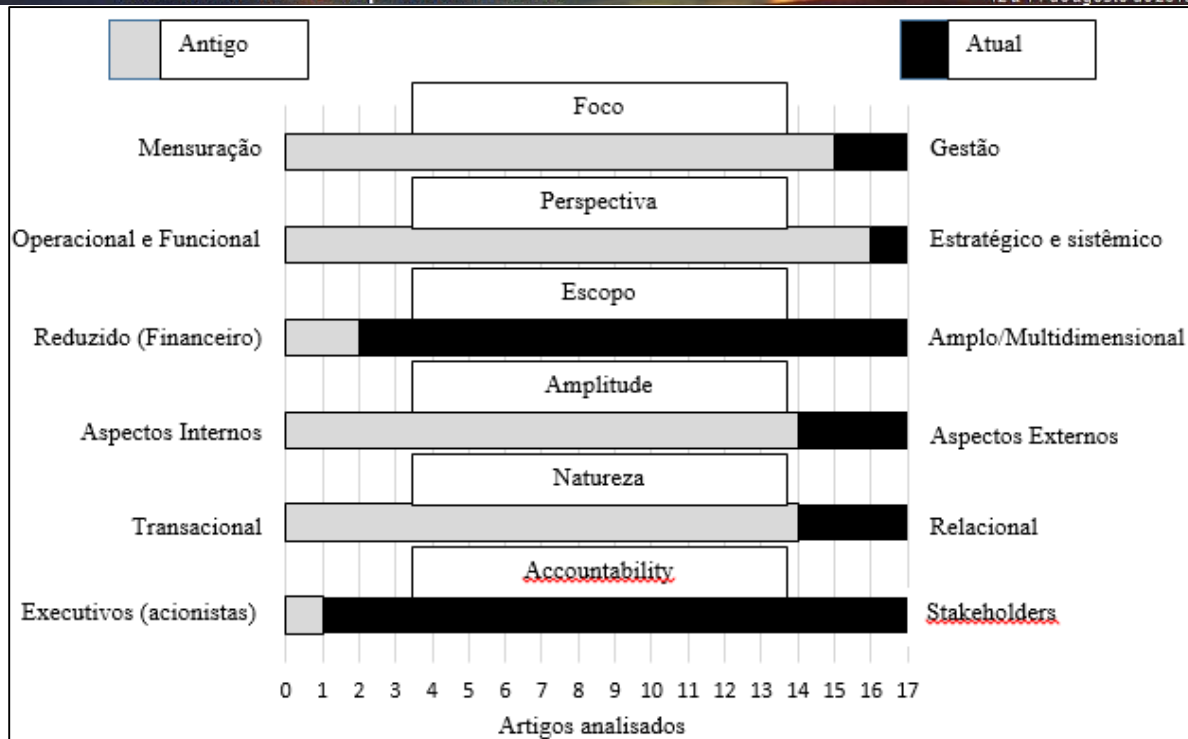


Figura 8. Nível de Evolução da Avaliação de Desempenho da Transparência Pública

Fonte: Dados da pesquisa

Como pode demonstrado na Figura 9, os Sistemas de Avaliação de Desempenho da Transparência Pública são atuais somente quanto ao Escopo, onde a maioria dos modelos encontrados considera indicadores multidimensionais e não apenas financeiros e quanto ao *Accountability* que considera os diferentes *Stakeholders* existentes.

Porém, os resultados mostram que estes Sistemas de Avaliação não estão evoluídos para atender as necessidades atuais quanto ao Foco é ainda centrado apenas na mensuração e não inclui a gestão, a Perspectiva não é voltada para uma atuação estratégica, mas somente operacional, a Amplitude que considera pouco os aspectos externos e a Natureza que atua em uma forma apenas transacional. Esses pontos que precisam de aprimoramento e evolução, firmam-se como importantes norteadores de pesquisas futuras, uma vez que direcionam para os pontos de maior carência da AD da Transparência Pública atualmente.

Considerando a proposta dessa pesquisa, de levantar futuras oportunidades de pesquisa, o Tabela 3 busca sintetizar as principais oportunidades identificadas ao longo dos resultados das análises realizadas.

VARIÁVEL ANALISADA	LACUNA IDENTIFICADA	OPORTUNIDADE DE PESQUISA
Nível de desenvolvimento e utilização dos Sistemas de Avaliação de Desempenho de Neely <i>et al.</i> (1995), Figura 5.	Falta de interação do Sistema de Avaliação de Desempenho com o Ambiente Organizacional	Proposição de Sistemas de Avaliação de Desempenho da Transparência Pública que considere a interação com o ambiente.
	Medidas de desempenho da transparência Pública focada apenas na quantidade de informações divulgadas.	Desenvolver métricas de Avaliação de desempenho que sejam capazes de medir a qualidade e a relevância da informação e não somente o quanto se divulga.



Contabilidade e Perspectivas Futuras

Florianópolis, SC, Brasil
Centro de Eventos da UFSC
12 a 14 de agosto de 2018

Alinhamento dos Sistemas de Avaliação de Desempenho com a estratégia organizacional, Neely <i>et al.</i> (1995), Figura 6.	Não alinhamento dos Sistemas de Avaliação de Desempenho com a estratégia organizacional.	Gerar conhecimento teórico sobre estratégia no setor público e desenvolver Sistemas de AV que sejam alinhados com os objetivos estratégicos.
Utilização das ferramentas e Sistemas de Avaliação de Desempenho Neely <i>et al.</i> (1995), Figura 7.	Os Sistemas de Avaliação de Desempenho são usados, em sua maioria, apenas para a mensuração não incluindo o auxílio na gestão.	Propor aprimoramentos aos sistemas de AD para que também possam ser úteis a gestão organizacional.
Evolução da Avaliação de Desempenho Organizacional. CARNEIRO-DA-CUNHA <i>et al.</i> (2016) Figura 9.	Os Sistemas de Avaliação de Desempenho não se encontram adequadamente evoluídos, quanto ao foco que é somente na mensuração, a Perspectiva que não estratégica, a Amplitude que não considera o meio externo e a Natureza que é apenas transacional.	Propor aprimoramentos aos sistemas de AD para que passem a ter os atributos necessários para atender o contexto contemporâneo da Avaliação de Desempenho da Transparência Pública.

Tabela 3. Oportunidades de pesquisa identificadas

Fonte: Dados da pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo identificar, por meio da revisão de um fragmento da literatura em língua inglesa sobre a AD da Transparência Pública, quais são as lacunas e as futuras oportunidades de pesquisa.

Para alcançar esse objetivo, foi utilizado o instrumento de intervenção *Knowledge Development Process-Constructivist (ProKnow-C)* (Lacerda *et al.*, 2014; Dutra *et al.*, 2015; Thiel *et al.*, 2017; Somensi *et al.*, 2017; Valmorbida & Ensslin, 2016). Com isso, foram realizados os seguintes objetivos específicos: (i) análise do PB referente ao fragmento da literatura que aborda a AD da Transparência Pública; e (ii) identificação e evidenciação das lacunas e sugestões de pesquisas futuras.

Com base nas delimitações impostas pelos autores, o PB, advindo da primeira etapa do *ProKnow-C*, foi formado por 29 artigos sobre o fragmento de literatura que trata da AD da Transparência Pública. Com isso, as etapas seguintes que consistem na Análise Bibliométrica do *Proknow-C* foram realizadas.

Os principais autores de destaque são Rodríguez Bolívar, professor na Universidade de Granada, Espanha; Gandía, da Universidade de Valência, Espanha; e Lopez Hernandez, também da Universidade de Granada. Bolívar estudou Ciências Econômicas e Empresariais, é autor de numerosos artigos em revistas internacionais, que incluem Administração Pública e Gestão Pública, Revista Internacional de Gestão Pública, Revista de Política e Planejamento Ambiental e Jornal de Planejamento e Gestão Ambiental, entre outros. Quanto às redes de colaboração, existe apenas um grupo de autores, indicando que não há formação de redes atuando na produção científica dentro de fragmento da literatura analisado sobre AD da Transparência Pública.

A análise avançada demonstrou que a maioria dos modelos encontrados é composto apenas por medidas individuais de AD, e que a minoria dos modelos encontrados mantinha uma relação com o ambiente. Em linhas gerais, os autores constataram e concluíram que (i) apenas um dos modelos de AD da Transparência Pública estava alinhado à estratégia organizacional do ente público, constituindo-se, assim, como uma oportunidade de pesquisa para profissionais e acadêmicos; (ii) os Sistemas e modelos de AD têm quase que inexplorada a sua capacidade de auxiliar na gestão, pois tem sido usada em sua maior aplicação apenas para mensurar o desempenho e comparar com outro desempenho; (iii) há pouca interação dos



Sistemas de AD com o ambiente, no contexto da transparência na administração pública, ou seja, a interação do gestor público e seus governados é fundamental; com isso, sugerem-se pesquisas futuras nesse campo também; e (iv) quanto às evoluções dos Sistemas de AD, estes precisam evoluir principalmente para auxiliar na Gestão do Desempenho, adquirir uma perspectiva mais estratégica e sistêmica, abranger uma amplitude englobando aspectos externos e partir de uma natureza transacional para relacional.

Como limitações, considera-se que a pesquisa bibliográfica se limitou a trabalhos escritos em inglês, publicados em revistas científicas, indexadas nas seis bases de dados disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES, e gratuitos. Foram analisados apenas artigos publicados após o ano de 2000. A geração de conhecimento e a análise dos artigos do PB foram baseadas nas características selecionadas pelos pesquisadores e suas interpretações.

REFERÊNCIAS

- Adsera, A., Boix, C., & Payne, M. (2003). Are you being served? Political accountability and quality of government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 445-490.
- Alcaide Muñoz, L., Rodríguez Bolívar, M. P., & López Hernández, A. M. (2017). Transparency in governments: a meta-analytic review of incentives for digital versus hard-copy public financial disclosures. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 550-573.
- Armstrong, C. L. (2011). Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, 28(1), 11-16.
- Ball, I. (2012). New development: transparency in the public sector. *Public Money & Management*, 32(1), 35-40.
- Bearfield, D. A., & Bowman, A. O. M. (2017). Can you find it on the web? An assessment of municipal e-government transparency. *The American Review of Public Administration*, 47(2), 172-188.
- Bititci, U., Garengo, P., Dörfler, V., & Nudurupati, S. (2012). Performance measurement: challenges for tomorrow. *International Journal of Management Reviews*, 14(3), 305-327.
- Brusca, I., & Montesinos, V. (2016). Implementing performance reporting in local government: A cross-countries comparison. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 506-534.
- Caba Pérez, C., Pedro Rodríguez Bolívar, M., & López Hernández, A. M. (2008). e-Government process and incentives for online public financial information. *Online Information Review*, 32(3), 379-400.
- Carnegie, G. D. (2005). Promoting accountability in municipalities. *Australian Journal of Public Administration*, 64(3), 78-87.
- Carneiro-da-Cunha, J. A., Hourneaux Jr, F., & Corrêa, H. L. (2016). Evolution and chronology of the organisational performance measurement field. *International Journal of Business Performance Management*, 17(2), 223-240.
- Creswell, J.W. (2010) Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativos, Quantitativos e Mistos, Magda Lopes, Tradução, Artmed, Porto Alegre.
- Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G., & Valotti, G. (2015). Assessing public preferences and the level of transparency in government using an exploratory approach. *Social Science Computer Review*, 33(5), 571-586.
- Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & De Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.



- Davenport, T. H., & Harris, J. G. (2007). *Competing on analytics: The new science of winning*. Harvard Business Press.
- Dawes, S. S. (2010). Stewardship and usefulness : Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), 377–383.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.001>
- Dutra, A., Ripoll-Feliu, V. M., Fillol, A. G., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2015). The construction of knowledge from the scientific literature about the theme seaport performance evaluation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 64(2), 243-269.
- Ensslin, L., Dezem, V., Dutra, A., Ensslin, S. R., & Somensi, K. (2017) Seaport-performance tools: an analysis of the international literature. *Maritime Economics & Logistics*, 1-16.
- Ferry, L., Eckersley, P., & Zakaria, Z. (2015). Accountability and transparency in english local government: moving from ‘matching parts’ to ‘awkward couple’?. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 345-361.
- Filgueiras, F. (2016). Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. *Journal of Public Affairs*, 16(2), 192-202.
- Flyverbom, M. (2016). Transparency: Mediation and the management of visibilities. *International Journal of Communication*, 10, 110-122.
- Gandía, J. L., & Archidona, M. C. (2008). Determinants of web site information by Spanish city councils. *Online Information Review*, 32(1), 35-57.
- Gandía, J. L., Marrahí, L., & Huguet, D. (2015). Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils. *Government Information Quarterly*.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.12.004>
- Guillamón, M. D., Bastida, F., & Benito, B. (2011). The determinants of local government's financial transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.
- Halachmi, A. (2005). Performance measurement is only one way of managing performance. *International journal of productivity and performance management*, 54(7), 502-516.
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive?. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30-49.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring transparency. *Political analysis*, 22(4), 413-434.
- Kristiansen, S., Dwiyanto, A., Pramusinto, A., & Putranto, E. A. (2009). Public sector reforms and financial transparency: Experiences from Indonesian districts. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 31(1), 64-87.
- Lacerda, R. T. D. O., Ensslin, L., & Ensslin, S. R. (2014). Research opportunities in strategic management field: a performance measurement approach. *International Journal of Business Performance Management*, 15(2), 158-174.
- Lebas, M. J. (1995). Performance measurement and performance management. *International journal of production economics*, 41(1-3), 23-35.
- Mabillard, V., & Zumofen, R. (2017). The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110-129.
- María del Carmen, C. A. B. A., Bolivar, M. P. R., & Hernandez, A. M. L. (2014). The determinants of government financial reports online. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 10(42), 5-31.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.



- Melnik, S. A., Bititci, U., Platts, K., Tobias, J., & Andersen, B. (2014). Is performance measurement and management fit for the future?. *Management Accounting Research*, 25(2), 173-186.
- Monfardini, P. (2010). Accountability in the new public sector: a comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*, 23(7), 632-646.
- Neely, A. D., Adams, C., & Kennerley, M. (2002). The performance prism: The scorecard for measuring and managing business success. London: *Financial Times/Prentice Hall*.
- Neely, A., Gregory, M., & Platts, K. (1995). Performance measurement system design A literature review and research agenda. *International Journal of Operations & Production Management*, 15(4), 80-116.
- Papenfuss, U., & Schaefer, C. (2010). Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision-an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 555-576.
- Radnor, Z., & McGuire, M. (2004). Performance management in the public sector: fact or fiction?. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(3), 245-260.
- Rebolledo, M., Zamora, R., & Jordi, M. (2016). Transparency, Accountability and Participation in Local Governments : A Comparative Study of Spanish Council Websites. *Medijske Studije-Media Studies*, 7. <https://doi.org/10.20901/ms.7.14.3>
- Shukai, Z. (2007). The accountability system of township governments. *Chinese Sociology & Anthropology*, 39(2), 64-73.
- Somensi, K., Ensslin, S. R., Dutra, A., Ensslin, L. & Dezem, V. (2017). Knowledge construction about port performance evaluation: An international literature analysis. *Intangible Capital*, [S.l.], 13(4), 720-744. Disponível em: <<http://www.intangiblecapital.org/index.php/ic/article/view/956>>. Acesso em: 3 de novembro de 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.3926/ic.956>
- Tasca, J. E., Ensslin, L., Ensslin, S. R., & Alves, M. B. M. (2010). An approach for selecting a theoretical framework for the evaluation of training programs. *Journal of European Industrial Training*, 34(7), 631-655.
- Thiel, G. G., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2017). Avaliação de Desempenho em Parcerias Público-Privadas: Identificação de oportunidades para futuras pesquisas e desafios para gestores. I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público. Florianópolis. 4 a 6 de setembro.
- Valmorbida, S. M.I., & Ensslin, L. (2016). Construção de conhecimento sobre Avaliação de Desempenho para gestão organizacional: uma investigação nas pesquisas científicas internacionais. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(28).
- Valmorbida, S. M. I., & Ensslin, S. R. (2017). Performance Evaluation of University Rankings: Literature Review and guidelines for future research. *International Journal of Business Innovation Research*, 14(4), 479-501.
- Vos, M. (2009). Communication quality and added value: a measurement instrument for municipalities. *Journal of Communication Management*, 13(4), 362-377.
- Yaguang, G., & Jun, X. (2017). Analysis of the Impact of Government Information Disclosure Services Performance Based on Structural Equation Model. *Boletín Técnico*, 55(5), 430-439.