

REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA SOBRE *FRAMEWORKS* NACIONAIS DE TRANSPARÊNCIA: OS CONSELHOS FAZEM PARTE DESTA AGENDA?

Luiz Filipe Goldfeder Reinecke

Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

Balneário Camboriú – Santa Catarina - Brasil

Email: luiz.reinecke@udesc.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6108-287X>

Fabiano Maury Raupp

Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

Email: fabianoraupp@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

Recebido em 25-10-2021 e aprovado em 14-07-2022

DOI: [10.5380/guaju.v%vi%i.83448](https://doi.org/10.5380/guaju.v%vi%i.83448)

Resumo

O objetivo do estudo é analisar a presença dos conselhos enquanto objetos de avaliação de transparência em *frameworks* nacionais. O estudo adotou a revisão sistemática da literatura como método de pesquisa. Restaram, no final, 91 trabalhos selecionados. Foram identificados *frameworks* nacionais de transparência e alguns dos resultados obtidos com as respectivas aplicações. Fez-se uma discussão sobre temas de fronteira de conselhos com os temas de fronteira de transparência, bem como apresentados os trabalhos que foram desenvolvidos sobre a temática (indicadores, transparência, desenho institucional) e sinalizados claramente *gaps* de pesquisa, que direcionam para a necessidade de desenvolvimento de um *framework* de transparência para conselhos municipais.

Palavras-chave: *Framework*. Transparência. Conselhos.

SYSTEMATIC REVIEW OF THE LITERATURE ON NATIONAL TRANSPARENCY FRAMEWORKS: ARE COUNCILS PART OF THIS AGENDA?

Abstract

The objective of the study is to analyze the presence of the councils as objects of assessment of transparency in national frameworks. The study adopted a systematic literature review as a research method. In the end, 91 selected works remained. National transparency frameworks were identified and some of the results obtained with the respective applications. There was a discussion on border issues of councils with the border issues of transparency, as well as presented the works that were developed on the theme (indicators, transparency, institutional design) and clearly marked research gaps, which direct to the need development of a transparency framework for municipal councils.

Keywords: Framework. Transparency. Councils.

1 Introdução

O tema de pesquisa em conselhos tem avançado no Brasil, e a literatura aponta que a sua evolução histórica pode ser compreendida em três momentos: a década de 1990 e o “será” que os conselhos se estabelecem como promessa da democratização; a transição para os anos 2000 e conselhos como “onde” se realiza a construção das políticas públicas; e os anos 2010 como momento para se entender o “se” e “como” os conselhos operacionalizam a participação, buscando compreender a efetividade da participação (AVRITZER, 2011; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Em termos de agenda atual de pesquisa, os estudos sobre os conselhos têm se direcionado em compreender três aspectos: um enfoque de compreender seu papel no ciclo de políticas públicas (PIRES, 2011); outro na relação dos conselhos com outras instituições participativas e organismos governamentais de controle e da sociedade civil (ISUNZA, 2011); e um terceiro caminho, ainda pouco explorado, onde há uma preocupação em estudar a *accountability* dos conselhos, buscando compreender os mecanismos de prestação de contas dos conselhos (VELLO, 2017), qual a capacidade dos conselhos de responsabilização (WARREN, 2014), e compreender como os conselhos publicizam suas atividades (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Particularmente em relação ao terceiro caminho, sabe-se que o tema da *accountability* vem se apresentando então como uma temática a ser explorada nos estudos sobre os conselhos. Inserida na agenda de pesquisa do campo da administração pública

brasileira inicialmente por Campos (1990), obteve aumento significativo na produção na década atual (MORAIS; TEIXEIRA, 2016; MARTINS et al., 2018;). A *accountability* se transformou em um tema “da moda” não somente no Brasil, mas no mundo, e estudiosos já apontam para o desgaste do seu esgarçamento conceitual (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).

Porém, o que é aceito por parte da literatura internacional é o que Schedler (1999) propôs como dimensões da *accountability*, que são a informação, a justificação e a sanção (punição ou recompensa). Cada uma destas dimensões tomou uma agenda de pesquisa própria, desenvolvendo lógicas próprias, devido ao fato de que os órgãos governamentais possuem características diferentes, seja em nível de governo (municipal, estadual, federal), seja em qual poder está relacionado (executivo, legislativo e judiciário). Atualmente, as dimensões que Schedler (1999) introduziu são entendidas como transparência, prestação de contas e responsabilização (BUTA; TEIXEIRA; SCHUGELIES, 2018).

Dentre as dimensões da *accountability*, a transparência tem se apresentado como uma frutífera temática para a pesquisa acadêmica na área de administração pública. A própria agenda de pesquisa sobre conselhos já indica a transparência como um caminho para conhecer de fato as suas práticas. Balanço recente sobre a literatura de transparência realizado por Zuccolloto, Teixeira e Riccio (2015) trazem perspectivas analíticas da transparência, dentre elas a perspectiva social que, em suas dimensões, indica que os governos disponibilizem informações acerca do funcionamento dos conselhos.

Considerando o contexto apresentado, o estudo da transparência dos conselhos apresenta-se como uma temática que dá continuidade ao avanço da ciência em compreender as práticas de participação exercidas pelos conselhos, e como o mecanismo de transparência tem sido desenvolvido neste campo. Neste sentido, o objetivo do estudo é analisar a presença dos conselhos enquanto objetos de avaliação de transparência em *frameworks* nacionais, tendo por base a revisão sistemática da literatura como método de pesquisa.

2 Planejamento e operacionalização da pesquisa

Para realizar um levantamento de tipo estado da arte é importante que a pesquisa estabeleça um método rigoroso. No presente estudo foi estabelecido como técnica de coleta de dados a pesquisa bibliográfica de tipo revisão de literatura, sendo alicerçada em três conceitos principais: *accountability*, transparência e conselhos. Como o principal

enfoque é analisar *frameworks* de transparência nacionais, esta foi a temática central da revisão e adotou-se o método da revisão sistemática de literatura.

Segundo Fink (2014, p.3) a revisão sistemática de literatura é “um método sistemático, explícito, e reprodutível para identificar, avaliar e sintetizar o corpo existente de trabalhos completos e registrados produzidos por pesquisadores, estudiosos e profissionais”. Ainda, em relação ao objetivo da revisão sistemática de literatura ela é categorizada como teórica, que segundo Paré *et al* (2015) tem como principal objetivo realizar um censo de trabalhos teóricos e empíricos que contribuirão para a construção de elementos fundamentais de certo conceito, em que o procedimento metodológico deve ser estruturado e explícito. A sintetização do levantamento não é em forma de narrativa, mas sim com o uso da análise de conteúdo. Este método basicamente se utiliza da pesquisa bibliográfica e tem uma abordagem qualitativa e quantitativa.

O primeiro desafio para o desenvolvimento de uma revisão sistemática é a definição de um modelo. Neste sentido, encontrou-se o trabalho de Okoli (2019) que apresenta oito passos para a revisão sistemática de literatura (RSL). Tem-se a noção de que outras técnicas poderiam ter sido utilizadas, por exemplo, fluxograma elaborado pelo protocolo PRISMA, mas que não foi a intenção do estudo em tela. A seguir, são apresentados os oito passos propostos por Okoli (2019) e sua aplicação nesta pesquisa. Os passos estão sintetizados no Quadro 1, e explorados na sequência em subseções que evidenciam as etapas e decisões tomadas na condução da revisão.

Quadro 1: Guia de oito passos para a realização de uma RSL

PASSO	DESCRIÇÃO
Identifique o objetivo	O primeiro passo em qualquer revisão exige que os revisores identifiquem claramente o propósito da revisão e os objetivos pretendidos, o que é necessário para que a revisão seja explícita para seus leitores
Planeje o protocolo e treine a equipe	Para qualquer revisão que empregue mais de um revisor, os revisores precisam estar completamente esclarecidos e de acordo sobre o procedimento que seguirão, o que exige tanto um detalhado protocolo escrito quanto treinamento para todos os revisores a fim de garantir consistência em como executarão a revisão.
Aplice uma seleção prática	Também chamada de seleção para inclusão, esta etapa exige que os revisores sejam explícitos sobre quais estudos consideraram para a revisão e quais eliminaram sem maior exame (uma parte muito necessária de qualquer revisão de literatura). Para os estudos excluídos, os revisores devem indicar suas razões práticas para não os considerar e justificar como o resultado da revisão ainda pode ser abrangente, dados os critérios práticos de exclusão.
Busque a bibliografia	Os revisores precisam ser explícitos ao descrever os detalhes da pesquisa bibliográfica e precisam explicar e justificar como garantiram a abrangência da pesquisa.

Extraia os dados	Após os revisores identificarem todos os estudos que devem ser incluídos, precisam extrair sistematicamente as informações aplicáveis de cada estudo.
Avalie a qualidade	Também chamada de seleção para exclusão, os revisores precisam declarar explicitamente os critérios utilizados para julgar quais artigos serão excluídos por qualidade insuficiente. Os pesquisadores precisam classificar a qualidade de todos os artigos incluídos, dependendo das metodologias de pesquisa que empregam.
Sintetize os estudos	Também conhecido como análise, este passo envolve combinar os fatos extraídos dos estudos, usando técnicas quantitativas ou qualitativas apropriadas ou ambas.
Escreva a revisão	Além dos princípios e padrões a serem seguidos na escrita de artigos científicos, o processo de uma revisão sistemática de literatura precisa ser descrito com detalhes suficientes de maneira que outros pesquisadores possam, independentemente, reproduzir seus resultados.

Fonte: Elaborado a partir de Okoli (2019, 8-9).

Primeiro e segundo passo: identificação do objetivo e protocolo de pesquisa

O primeiro passo para o desenvolvimento da RSL é a definição do objetivo da pesquisa. A exigência da RSL aqui concentra-se na apresentação dos principais enfoques teórico-analíticos e metodológicos que a literatura vem apresentando sobre o tema. Okoli (2019) enfatiza que se deve ter um rigor metodológico ao executá-la, podendo assim a própria RSL ser uma contribuição ao campo de pesquisa ao demonstrar de forma explícita, abrangente e reprodutível não só os resultados da pesquisa, mas também a metodologia empregada. Ou seja, o campo de pesquisa da área pode testá-la, atualizá-la, e reproduzi-la. Para alcançar este objetivo, são traçados os seguintes objetivos específicos desta RSL: mapear a literatura sobre transparência em conselhos; levantar a literatura contemporânea sobre *frameworks* de transparência; e analisar os enfoques teóricos-analíticos e metodológicos existentes na literatura de *frameworks* de transparência; e sintetizar os elementos encontrados.

Outro passo importante para a definição do protocolo de pesquisa é a definição das bases de dados que serão utilizadas na pesquisa. Para compreender o que a literatura nacional e internacional vem apresentando sobre o tema, foram utilizadas as bases *Scopus*, *Web of Science*, *Spell*, EBSCO, *Scielo* e o Banco Brasileiro de Teses e Dissertações (BBTD). O uso da *Web of Science* e da *Scopus* são indicados por Wang e Waltman (2016) como as principais bases de pesquisa. A base *Spell* foi utilizada por se tratar de base brasileira e que é gerida pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), portanto possui 132 periódicos da área da administração, contabilidade, economia, engenharia e turismo, reunindo os principais periódicos da área. A base EBSCO foi adicionada pelo acesso que os

estudantes de pós-graduação da instituição de ensino possuem ao acervo da base e *Scielo*, por ser uma base com abrangência em periódicos latino-americanos e um total de 383 periódicos nacionais e internacionais. Entendeu-se importante pesquisar também o Banco de Brasileiro de Teses e Dissertações (BBTD) procurando por trabalhos recentes com relação à pesquisa.

Terceiro passo: aplicação da seleção

A seleção prática “envolve a decisão de quais estudos devem ser considerados para a revisão. O objetivo da seleção prática é reduzir o número de estudos a serem analisados para um número com o qual os revisores possam lidar” (OKOLI, 2019, p. 17). Neste sentido, é importante a definição de critérios para a exclusão, para que assim possa se ter uma delimitação no universo de pesquisa. Para isso foi elaborada a “Grade de Seleção”, que será o primeiro filtro, apresentada por meio do Quadro 2.

Quadro 2: Grade de seleção (primeiro filtro)

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Conteúdo	Serão pesquisados os termos “transparência”, “ <i>framework</i> ”, “conselho(s)” e “modelo” e suas traduções em inglês e espanhol.
Idioma de Publicação	Utilização de idioma que seja compreensível ao pesquisador: português, inglês e espanhol.
Periódicos	Utilização das principais bases nacionais e internacionais na área de Administração Pública: <i>Scopus</i> , <i>Web of Science</i> , <i>Spell</i> , EBSCO, <i>Google Scholar</i> e o Banco Brasileiro de Teses e Dissertações (BBTD).
Cenário	Para os estudos sobre transparência, serão levados em consideração estudos sobre organizações públicas. Para os estudos sobre conselhos, serão levados em consideração os estudos sobre conselhos municipais, estaduais e nacionais.
Data de publicação	Serão incluídos estudos do período de 2008 a 2019.
Observações	Observações do processo de seleção prática, bem como trabalhos que foram realizadas leituras exploratórias.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à data de publicação procurou-se os trabalhos mais recentes na área, sendo por este motivo utilizado um período de 10 anos completos, 2008-2018. e incluído o ano de 2019. Com a Grade de Seleção foi realizado o levantamento nas bases de dados, desenvolvendo um quadro síntese de cada uma, conforme o Quadro 3.

Quadro 3: Quadro síntese da base (nome da base pesquisada)

Base Pesquisada	<i>Scopus, Web of Science, Spell, EBSCO, Google Scholar</i> e o Banco Brasileiro de Teses e Dissertações (BBTD).
Data da pesquisa	Dia (última atualização).
Termos de busca utilizados	Separar por <i>rounds</i> . A Cada <i>round</i> será criada uma subpasta no <i>software</i> Mendeley.
Termos de busca para próximos <i>rounds</i>	Durante a realização dos próximos passos, poderão surgir novos termos. Fazê-los após um ciclo completo. (para não parar o processo de mineração).
Artigos Identificados	Número total por base.
Exportar Mendeley	Quando finalizar colocar "Realizado".

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesta etapa não se buscou analisar a contribuição de determinado trabalho para a pesquisa, ou seja, coube neste momento estabelecer critérios "simples o suficiente para se determinar apenas pelo título e resumo. Apenas ocasionalmente o texto completo precisa ser examinado para tomar uma decisão" (OKOLI, 2019, p. 19). Sobre a seleção dos registros e aplicação dos critérios de seletividade (inclusão e exclusão), ressalta-se que foram realizadas por um revisor apenas, sendo este participante de todas as etapas, de modo que pudesse ser controlado, por exemplo, vieses de confirmação.

Quarta etapa: extração dos dados

Após a organização dos textos por pastas, os trabalhos selecionados foram adicionados a uma nova pasta para dar início ao processo de extração de dados utilizando o *software* Mendeley. Antes de realizar a extração dos dados foram realizados dois processos: atualização de cada artigo para que sejam resgatados os seus dados (resumo, periódico, autor, entre outros); e exclusão de artigos duplicados. Após o processo preliminar, foi realizada a extração dos dados dos artigos, utilizando-se da Grade de Extração, que com base em Petticrew e Roberts (2006), foi desenvolvida a seguir:

Quadro 4: Grade de extração

CRITÉRIO
Título
Autor
Ano de publicação
Revista
Resumo
Palavras-Chave
Tipo de trabalho (empírico, ensaio teórico, revisão de literatura)
Número de citações
Objetivo do trabalho
O conceito de transparência está presente? Se sim, descreva-o.
Possui uma proposta de <i>Framework</i> ? Se sim, quais os elementos?
Qual o enfoque teórico-analítico e metodológico
O modelo apresentado pode ser utilizado para a tese? Como e onde?
Principais resultados encontrados pelo estudo
Lacunas e limitações expostas pelos autores

Fonte: Elaborado com base em Petticrew e Roberts (2006).

Quinta etapa: qualidade

Após a fase de extração é necessário que se verifique a qualidade dos trabalhos levantados, ou seja, nesta fase são analisados quais trabalhos serão incluídos para a próxima fase de síntese. Segundo Okoli (2019), é importante que se utilize os mesmos critérios utilizados na fase de extração para que seja analisada a qualidade. Para isso, foi feita a análise dos critérios 10, 11 e 13, sendo incluído o estudo que apresentou ao menos um destes critérios.

Com o intuito de facilitar a operacionalização, bem como verificação futura, foi criada uma nova subpasta no *software* Mendeley, bem como uma nova aba da planilha RSL, incluindo os trabalhos que fizeram parte da próxima fase, a síntese dos estudos. Assim como na seleção dos registros e aplicação dos critérios de seletividade, a avaliação da qualidade também foi realizada por um revisor apenas, sendo este, como dito anteriormente, participante de todas as etapas.

Sexta e sétima etapa: síntese e escrita da revisão

Com a utilização do filtro de qualidade, incluindo somente os estudos que tenham aderência com a pesquisa, foi necessário realizar o processo de articulação, organização e colagem entre os estudos, já que neste estudo foi utilizada uma análise qualitativa. Rousseau et al. (2008) explicitam que não há melhor modelo de revisão, e que a revisão sistemática estará imersa em uma interpretação subjetiva. Okoli (2019) explicita que para contrabalancear isto, é necessário que se explicita ao máximo os procedimentos metodológicos utilizados.

Para não se perder nos inúmeros estudos e dar vazão à operacionalização do trabalho, seguiu-se o indicado por Okoli (2019, p.29): “a maneira mais fácil de chegar ao processo final de escrita é criar um mapa visual das ideias e do leiaute da revisão”. Com base nos resultados, esta revisão organizou os estudos de acordo com os achados em cada um deles, utilizando como ponto de agregação os itens 9 a 13 da grade de qualidade. Com o desenho da revisão estabelecido, o próximo passo foi a escrita da revisão.

Conforme traz Okoli (2019) uma revisão sistemática rigorosa traz consigo duas grandes contribuições: relata o processo metodológico das etapas realizadas e contribui academicamente à área do tema pesquisado. Neste sentido, é importante que na escrita, além da clareza e organização, se tenha destaque das descobertas, dos resultados inesperados e lacunas que indicam futuras pesquisas.

Operacionalização da RSL

Nesta parte foram sistematizadas e apresentadas a operacionalização das etapas de seleção prática, busca da literatura, extração, qualidade e escrita da síntese. A etapa de seleção prática foi realizada em dois momentos: um primeiro na captação das literaturas e exportação para o *software* Mendeley. O segundo momento da seleção prática foi intitulado de mineração e tratou do segundo processo de filtragem e organização das literaturas. Apresenta-se abaixo a primeira etapa da seleção prática, sintetizada no Quadro 5.

Quadro 5: Síntese da etapa de seleção prática

BASE	PERÍODO DE REALIZAÇÃO	RODADAS DE PESQUISA	TOTAL DE RESULTADOS	INCLUÍDOS NA PRÓXIMA ETAPA
BDTD	15 a 20 de outubro de 2019	12	217	74
Web of Science	20 a 30 de outubro de 2019	23	1.793	1.531
EBSCO	22 a 23 de outubro de 2019	22	1.405	983

SPELL	30 de outubro a 04 de novembro de 2019	37	320	174
Scielo	30 de outubro a 04 de novembro de 2019	37	687	482
Scopus	19 de novembro de 2019	36	2.297	2.296

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na BDTD foi utilizado somente o filtro de período de publicações e os termos “transparência”, “conselho”, “*framework*”, “modelo”, “avaliação” e “transparência ativa” em título ou resumo, no total geraram 12 combinações diferentes. A diferença entre o total de resultados e os estudos incluídos para a próxima etapa estão relacionados às duplicações ou exclusão, pelo trabalho já em seu título apontar que se trata de outro assunto como, por exemplo, área de semiótica, engenharia, medicina, psicologia, educação.

A pesquisa na base *Web of Science* utilizou as coleções *Science Citation Index Expanded*, *Social Sciences Citation Index*, *Arts & Humanities Citation Index* e *Emerging Sources Citation Index*. Nesta base foram utilizados termos em língua inglesa e espanhol, utilizando a pesquisa em título, resumo e tópicos. Além dos termos utilizados na BDTD foi adicionado “teoria”, por se tratar de base com periódicos. Como o uso de termos mais gerais como transparência apresentaram muitos resultados, foram adicionados aos termos de busca “transparência municipal”, além de que, para otimizar a pesquisa nesta base e nas seguintes, foi utilizada a escrita do termo em aberto, como por exemplo “transparen*” que poderia captar os termos *transparency*, *transparente*, transparência, transparente. Esta mesma técnica foi utilizada nos demais termos.

Importante salientar que a *Web of Science* não captou textos em periódicos brasileiros. Outra situação relacionada à metodologia que se externa é que em momentos em que uma rodada de pesquisa apresentasse mais de mil resultados ela seria excluída do computador, por entender que ela era muito generalizante. No caso da *Web of Science* ocorreu em 3 casos esta exclusão.

A busca na base EBSCO utilizou os mesmos termos de pesquisa da base *Web of Science*. Concentrou-se em título e resumo, sendo excluídas 3 rodadas que superaram mil resultados. Na base SPELL foram selecionados somente artigos da área de conhecimento de Administração, Contabilidade e Economia, idiomas Português, Espanhol e Inglês e realizada pesquisa em título e resumo. Na base *Scielo* foram selecionados somente Artigos e Artigos

de Revisão, das áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e Ciências da Saúde e Multidisciplinar, nos idiomas Português, Espanhol e Inglês. Nesta base foram utilizados os campos de pesquisa título e resumo. Na base *Scopus* foram selecionados somente Artigos e Artigos de Revisão, com todos os tipos de acesso, e áreas de *Social Sciences, Business, Management and Accounting, e Decision Sciences*. A pesquisa foi realizada em título e resumo. Foi excluída uma rodada que obteve 2.793 resultados.

O total de artigos/teses/dissertações encontradas na base, anteriormente a uma varredura de duplicações e exclusão de trabalhos que não tratem de transparência pública, foi de 5.037 trabalhos. O primeiro passo do trabalho de seleção prática foi o levantamento nas bases de dados selecionadas para esta pesquisa. Como as bases de dados apresentaram muitos resultados dentre os termos de pesquisa utilizados, e somado ao fato que foi utilizado o *software* Mendeley para catalogação dos trabalhos encontrados, foi necessário a realização de um processo de exclusão e organização dos trabalhos encontrados.

Com o levantamento concluído, iniciou-se o processo de garimpo. Operacionalmente, utilizando o *software* Mendeley, o processo de garimpo é realizado criando-se pastas (*folders*) anteriormente ao processo de exclusão e organização. A primeira pasta a ser criada foi a pasta "2. Seleção Prática". Conforme Okoli (2019), para que se tenha possibilidade de verificação por pares do processo de revisão, é importante que não se exclua da pesquisa como um todo os trabalhos que estão fora do escopo da pesquisa. Neste sentido, criou-se uma pasta nova e é realizada a migração de todos os resultados da pesquisa nas bases de dados. A criação da pasta de Seleção Prática possibilitou que fosse feita a verificação de trabalhos duplicados, no qual por exemplo nesta pesquisa houve trabalhos que se apresentaram em até 7 rodadas de pesquisa em uma mesma base de dados. Além disso, ganha-se tempo e organização, pois a análise nas bases de dados teria que ser feita rodada por rodada. Criada a pasta matriz com todos os trabalhos encontrados, foi necessário criar pastas para organização dos trabalhos.

Na revisão utilizando o *software* Mendeley, as pastas podem ser criadas de acordo com temas, metodologias, tipos de trabalhos (teóricos, empíricos, estudos de caso), escalas, entre outros. Interessante que há a possibilidade de destacar trabalhos usando a "estrela", diferenciando trabalhos que na leitura do título convidem a ler o resumo e lá se apresentassem elementos que pareçam interessantes para a pesquisa. Além disso, destaca-se que com o *software* foi possível a criação de subpastas. Exemplificando: seria possível criar a pasta "Metodologia" e dentro dela a pasta "Estudos de Caso". Portanto, nesta etapa de garimpo foi realizada a exclusão e a organização dos trabalhos encontrados nas bases de

dados, bem como de forma exploratória foi possível priorizar trabalhos que possivelmente tenham maior aderência com objetivo da revisão.

Após a seleção prática o total de trabalhos foi organizado em pastas (Quadro 6) chegando a um total de 1.213 trabalhos categorizados. Portanto, utilizando número total de trabalhos, houve uma redução de aproximadamente 80% no volume de trabalhos levantados nas bases de dados.

Quadro 6: Pastas criadas com os trabalhos encontrados na RSL

NOME DA PASTA	SUBPASTA	NÚMERO DE TRABALHOS
Conselhos	Transparência em Conselhos	5
	Outros	125
Executivo	Estadual	21
	Federal	18
	Interfederativo	1
	Municipal	106
<i>Framework</i> de Transparência	-	86
Internacionais (mun./est.)	-	297
Interpoderes	-	6
Judiciário	Estadual	1
	Federal	8
	Interfederativo	0
Lei de Acesso à Informação	-	20
Legislativo	Estadual	6
	Federal	3
	Interfederativo	1
	Municipal	10
Outros	-	65
Social Accountability	-	41
Estudos de Caso (internac.)	-	138
Teóricos	-	138

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a organização dos trabalhos por pastas, utilizando a ferramenta Mendely, partiu-se para a extração dos trabalhos que compreendem o *core* deste trabalho. Nesta fase foi realizada uma adaptação metodológica já visando a finalidade do artigo, portanto o processo de extração ocorreu com a análise de qualidade, ou seja, feita a extração completa somente de trabalhos que apresentassem *frameworks* de transparência. Ao processo de extração foram adicionados mais trabalhos que foram obtidos por bola de neve, por

indicação dos estudos encontrados na extração, e que já se encontram dentro dos números identificados no Quadro 6. Somando os números da subpasta “Transparência em Conselhos” e da pasta “*Framework* de Transparência”, restaram, no final, 91 trabalhos selecionados.

3 Frameworks nacionais de transparência

Nesta seção discorre-se sobre os *frameworks* nacionais identificados a partir da RSL, buscando sinalizar a existência dos conselhos como objeto de avaliação da transparência. Da mesma forma, foram identificados alguns dos resultados já obtidos com a aplicação dos *frameworks*. Dentre os trabalhos selecionados, 91, e considerando que o intuito do artigo está centrado na temática de *framework* de transparência para conselhos municipais, aqui são explorados os trabalhos que se referem à *frameworks* nacionais e que apresentam dimensões/categorias ou indicadores que, de alguma forma, meçam a transparência social.

Metodologia de análise da transparência pública dos websites de municípios brasileiros

Amorim (2012) em sua tese de doutorado desenvolveu *framework* de transparência para análise de municípios intitulado de “Metodologia de análise da transparência pública dos *websites* de municípios brasileiros”. A pesquisa de caráter qualitativo, propõe três dimensões de análise, uma mais voltada a dados socioeconômicos dos municípios, e outras duas com aspectos voltados à transparência orçamentária, institucional e midiática. Portanto, uma das dimensões propostas trata de informações contextuais. Ainda em relação à amplitude, além das dimensões, o *framework* é estruturado em 11 categorias e um total de 61 indicadores. Em relação aos níveis de profundidade, Amorim (2012) utiliza o termo “conceitos” para criar três escalas de profundidade, binária (sim e não), de três e de cinco pontos. No caso das escalas de três e cinco pontos, se utiliza uma escala de qualidade de fraco a muito bom.

Para calcular o índice geral, foram aplicados pesos diferentes às dimensões. Para a construção do *framework* a autora cita outros trabalhos, literatura cinzenta e legislação para constituição das dimensões e pelas informações presentes na tese a construção dos indicadores foi de proposição da autora de forma indutiva. A amostra da pesquisa foram os sítios dos executivos das capitais estaduais e do distrito federal. Em relação à perspectiva da transparência social, o *framework* apresenta o indicador conselho municipal que consta na categoria Informações Contextuais, que faz parte da dimensão “Informações e serviços

específicos”. Este indicador é medido em cinco níveis, conforme Quadro 7.

Quadro 7: Indicador “Conselhos” e seus níveis de profundidade

Muito bom	Quando há informações sobre a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais da cidade e, em especial, sobre o conselho municipal de transparência.
Bom	Quando há informações sobre a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais da cidade.
Regular	Quando há algumas informações sobre os conselhos municipais.
Fraco	Quando há apenas a indicação da existência de conselhos municipais.
Não Existe	Quando não há indicação da existência de conselhos municipais.

Fonte: Adaptado de Amorim (2012, p.115).

Há ainda outros dois indicadores relacionados à perspectiva de transparência social. Na categoria “Informações Administrativas” há o “Espaços de participação”, que é medido em escala binária (há ou não há informações sobre espaços de participação). Ainda na mesma categoria, é apresentado o indicador “Acompanhamento de Políticas Públicas” que é medido em escala de três pontos, sendo o não existe, regular e muito bom. Sobre este indicador, o nível regular se aplica “quando há mecanismos que possibilitem ao cidadão o acompanhamento das políticas governamentais como relatórios e prestações de contas” (AMORIM, 2012, p. 123), o nível muito bom é composto pelas informações do nível regular sendo que as informações precisam ser atualizadas.

Segundo Amorim (2012), em relação aos resultados do estudo, constatou-se que a transparência é moderada na maior parte dos sítios analisados e que há uma relação entre a transparência e os indicadores socioeconômicos dos municípios. Em relação às informações sobre a estrutura e o funcionamento dos Conselhos Municipais, verificou-se que não há especificamente Conselho Municipal da Transparência em nenhuma capital brasileira, assim como poucas prefeituras (29,6%) prestam as informações necessárias para que o cidadão compreenda o modo de funcionamento dos seus conselhos municipais. Quanto às demais, 33,4% prestam algumas informações e, em alguns casos, estão desatualizadas, 14,8% apenas mencionam a existência de Conselho Municipal e 22,2% não prestam qualquer informação sobre os conselhos. (AMORIM, 2012, p. 186)

Amorim (2012) apresenta que há nenhuma ou baixa transparência em relação às informações acerca das audiências públicas, no qual somente 29,93% dos casos trouxeram

informações sobre o funcionamento das audiências. Encontrou-se somente um caso em que há informações atualizadas e com publicação de agenda da programação das audiências públicas no município. O vazio de informações foi percebido também nos espaços de participação, no qual somente 25,92% dos portais informaram, por outro lado, o indicador “Acompanhamento de Políticas” mostrou resultado positivo com 74,07% dos sítios pesquisados apresentando resultados, porém, em sua grande parte desatualizados. (AMORIM, 2012). A pesquisa realizada por Amorim (2012) se apresentou como o primeiro trabalho que sistematizou informações acerca da transparência de conselhos municipais encontrado na literatura.

Ranking nacional de transparência

O *framework* Ranking Nacional de Transparência, desenvolvido pela iniciativa da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) no ano de 2015, é aplicado pelo Ministério Público Federal (MPF) em todo o país. Ao todo são nove categorias e um conjunto de 16 indicadores. Segundo Baldo, Watanabe e Tiussi (2019) o índice desenvolvido teria o total de 100 pontos, e essa pontuação foi distribuída por cada indicador, possuindo de 2 a 10 pontos, gerando assim pesos diferentes para as categorias propostas.

O *Ranking* Nacional de Transparência foi aplicado em duas edições, em 2015 e outra em 2016. Dentre os resultados gerais verificou-se melhoria de 33% entre uma avaliação e outra no índice nacional de transparência, sem o uso de recursos judiciais, passando de um conceito geral de 3,92 para 5,21 (em escore de 0,00 a 10,00). Interessante frisar que o *ranking* serviu de base para avaliação do cumprimento dos requisitos legais de transparência impostos pela LAI. Neste sentido, na primeira edição foram encaminhadas mais de 3.000 recomendações, e na segunda edição, tendo antes federados que não cumpriram com as recomendações foram propostas 2.109 ações civis públicas para fazer com que os gestores se adequassem à legislação. (MPF, 2019)

Não foram encontrados indicadores relacionados à transparência social. Como replicação do *framework* foi encontrado o trabalho de Cella e Zanolla (2018) que tem como enfoque o estudo de determinantes de transparência, comparando os resultados do *Ranking* de Transparência com a Lei de Bendford. Baldo, Watanabe e Tiussi (2019) avaliaram quais requisitos legais de transparência ativa previstos pela LAI que o *Ranking* Nacional de Transparência não incorporou. Bernardo, Reis e Sdiyama (2017) e Celestino (2018) utilizam o

framework como *proxy* para estudos acerca de determinantes de transparência.

Ranking de transparência dos portais eletrônicos estaduais

Jahns e Raupp (2016) desenvolveram o Ranking de Transparência dos Portais Eletrônicos Estaduais. O framework foi desenvolvido a partir dos elementos e parâmetros propostos por Alegretti e Platt Neto (2010), bem como por pesos utilizados na Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União (CGU, 2020) e do Índice de Transparência Pública da Associação Contas Abertas (CONTAS ABERTA, 2015 apud JAHNS; RAUPP, 2016). A pesquisa predominantemente qualitativa, utilizou três elementos (Publicidade, Compreensibilidade e Utilidade) e um conjunto de 16 parâmetros, em cada parâmetro foi adotada uma escala de quatro pontos. O estudo constatou uma capacidade média de transparência nos estados brasileiros nos três elementos. Não foram encontrados indicadores relacionados à transparência social.

Escala Brasil Transparente e Escala Brasil Transparente 360º

A Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu em 2015 a Escala Brasil Transparente, que tinha como objetivo a avaliação e ranqueamento dos estados e municípios de acordo com as exigências dispostas na LAI. O *framework* foi desenvolvido a partir de um *checklist* com 12 quesitos em que se evidenciava a transparência passiva, peso de 75%, enquanto a transparência ativa compunha 25% do índice. Foram três edições realizadas. A primeira, de janeiro a maio de 2015, foram avaliados 26 estados, o Distrito Federal e 492 municípios. A média geral dos municípios foi de 1,35, enquanto as capitais foi de 5,69 e os estados (incluído o DF) foi de 6,45. A segunda edição, realizada de julho a outubro de 2015, avaliou 26 estados, o Distrito Federal e 1587 municípios. A média geral dos municípios subiu para 1,95, as capitais tiveram melhoria para 7,15, e os estados (incluído o DF) também tiveram melhora alcançando 7,19. Por fim, a terceira, e última edição realizada, ocorreu de junho de 2016 a janeiro de 2017 e avaliou os 26 estados, o Distrito Federal e 2328 municípios. O índice geral continuou crescendo, sendo a média dos municípios de 3,54, média das capitais em 8,23 e média dos estados em 9,1. (CGU, 2020)

A metodologia teve inovação com a criação da Escala Brasil Transparente 360º no ano de 2018. A proposta ampliou os requisitos da transparência ativa, utilizando a distribuição de peso de 50% para a transparência passiva e 50% para transparência ativa.

Também se alteraram o número de dimensões para 17, e um total de 29 indicadores, mantendo-se a escala 0 e 1. Foram abordados os 26 estados e o Distrito Federal, e os 665 municípios que possuíam mais de 50 mil habitantes. A média dos municípios foi de 6,54, das capitais de 8,28 e dos estados de 8,26.(CGU, 2020). O *framework* não apresenta indicadores de transparência social. O EBT foi utilizado como base para o *Ranking* de Transparência dos Portais Eletrônicos Estaduais, desenvolvido por Jahns e Raupp (2016). Lara (2016) utilizou a EBT para o desenvolvimento do *framework* TLS.

Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal

A Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o Guia de Transparência Ativa (GTA) com o intuito de instruir os órgãos em relação aos requisitos de transparência ativa expressos na LAI. Em 2019 o GTA passou a ter sua 6ª edição, e tem a estrutura de guia com a descrição de todas as normativas que tratam do acesso à informação, figuras demonstrando a aplicação das indicações e explicações no formato passo-a-passo. Ao todo são 12 itens (categorias) que devem ser apresentados em portais eletrônicos. (CGU, 2019)

O item 3 do GTA trata da “Participação Social”, apresentando cinco itens: ouvidoria, audiências e consultas públicas, conselhos e órgãos colegiados, conferências e outras ações. As informações solicitadas constam no Quadro 8.

Quadro 8: Informações indicadas para Participação Social pelo GTA

ITENS	INFORMAÇÕES
Ouvidoria	Deve trazer informações sobre os canais mantidos pela Ouvidoria do órgão ou entidade para a apresentação de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes a seus serviços e agentes.
Audiências e Consultas Públicas	a) As audiências ou consultas públicas previstas - incluindo aviso publicado no DOU, data, local, horário, documentos em discussão, programação, bem como o objetivo, pauta e forma de cadastramento e participação; b) As audiências ou consultas públicas realizadas - incluindo os documentos indicados na alínea “a”, acrescidos da lista de participantes, principais resultados e desdobramentos.
Conselhos e Órgãos Colegiados	Deve indicar quais são os conselhos e órgãos colegiados mantidos pelos órgãos, incluindo informações sobre a estrutura; legislação; composição; data, horário e local das reuniões; contatos; deliberações, resoluções e atas.
Conferências	a) As conferências previstas - incluindo convocação publicada no DOU; agenda (com data, horário e local de realização); regimento geral; membros da comissão organizadora; orientações; documentos de referência e forma de credenciamento; b) As conferências realizadas - incluindo as informações indicadas na alínea “a”, acrescidas da lista de participantes e dos principais resultados e desdobramentos.

Outras Ações	Poderão ser acrescentadas informações sobre outras iniciativas de participação social, como comissões de políticas públicas, mesas de diálogo, fórum interconselhos, consultas públicas em ambiente virtual de participação social, entre outras. Sugere-se, assim, que sejam publicadas informações sobre os mecanismos existentes, seus atos e resultados.
--------------	--

Fonte: Adaptado de CGU (2019, p.15).

Checklist documental dos Conselhos de Alimentação Escolar

Bueno (2013) desenvolveu um estudo sobre a transparência dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), tendo como objetivo compreender o que e como os requisitos explicitados na legislação que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estão sendo disponibilizados nas páginas dos CAEs. Para isso, o autor desenvolveu uma relação de documentos que os conselhos deveriam apresentar. A pesquisa se desenvolveu em uma amostra de 10% dos municípios do estado de São Paulo, organizado de acordo com faixas populacionais. Dentre os resultados do estudo, com base nas três principais variáveis analisadas (espécies de documentos, formato e idade média) o autor afirmou que a transparência não ocorre, portanto, os conselhos não utilizam a potencialidade da *web* para publicação e fiscalização. (BUENO, 2013)

Após a análise da legislação e com base na verificação da realidade, Bueno (2013) propõe uma relação mínima de documentos que são necessários para ter transparência dos Conselhos de Alimentação Escolar. Ainda, o autor reforça a importância do CAE explicitando que “a existência de um CAE é condição *sine qua non* para que uma prefeitura receba o repasse do FNDE. Isso, por si só, assegura a importância da existência dos CAE” (BUENO, 2013, p.99).

Avaliação de Transparência – TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) dentro de suas atividades de fiscalização desenvolveu um *framework* avaliativo buscando avaliar a transparência de organizações públicas federais dos três poderes e o ministério público. Em sua primeira edição, realizada em 2016, foram analisadas 135 organizações. No executivo foram analisados 62 entes, entre empresas públicas e de sociedade mista. No legislativo foram 3 órgãos, no judiciário foram 65 órgãos e do Ministério Público da União foram 5 órgãos.

O *framework* desenvolvido conta com 16 dimensões, dentre estas uma em específico para empresas estatais. No total foram criados 116 indicadores, sendo que 8 destes foram desenvolvidos para empresas públicas e de sociedade mista. Os 107 indicadores gerais foram distribuídos entre 103 de transparência ativa e 4 de transparência passiva. A escala utilizada foi de 0 a 2, utilizando cumpre, cumpre parcialmente e não cumpre, além de um item de “não se aplica/não foi possível avaliar”. (NARDES, 2016)

Em relação à transparência social o *framework* possui a dimensão Participação Social. Ao todo são 5 indicadores, sendo que o indicador Carta de Serviços ao Cidadão possui 7 subitens. Apresenta-se o Quadro 9 que expõe os indicadores, subitens, bem como o referencial normativo explicitado pelo TCU para cada indicador.

Quadro 9: Indicadores da dimensão participação social do *framework* do TCU

INDICADOR	SUBITEM	REFERÊNCIA NORMATIVA
79. Há informações sobre a realização e resultados de audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de participação popular?	Não há	Art. 9º, II, da Lei 12.527/2011, Art. 6º, do Decreto 8.243/2014, Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal
80. Existe <i>link</i> para Ouvidoria no sítio?	Não há	Referências: Arts. 2, VI, e 13, do Decreto 8.243/2014, Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal
81. A seção/página de Ouvidoria permite a apresentação e acompanhamento de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes a seus serviços e agentes?	Não há	Referências: Art. 2º, V, Decreto 8.243/2014
82. Consta “Carta de Serviços ao Cidadão” ou outra forma de divulgação dos serviços prestados pelo órgão/ entidade?	a) serviço oferecido; b) os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço; c) as principais etapas para processamento do serviço; d) o prazo máximo para a prestação do serviço; e) a forma de prestação do serviço; f) a forma de comunicação com o solicitante do serviço; e g) os locais e formas de acessar o serviço	Art. 11, caput e § 2º, I a VII, Decreto 6.932/2009 – “Carta de Serviço”

83. Aplica e divulga periodicamente na <i>internet</i> pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços para avaliar o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão?	Não há	Art. 12, caput e §2º, do Decreto 6.932/2009
---	--------	---

Fonte: TCU (2016a, 2016b).

Em relação aos resultados da dimensão participação social, há ainda pouca informação sobre esta dimensão publicada dos órgãos analisados. No quesito das Audiências e Consultas públicas, quase metade dos órgãos informaram a realização ou não realização, porém com pouco detalhamento. Há baixa divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão, e verificou-se que há a apresentação de Ouvidorias em grande parte dos órgãos, porém ainda é necessário avançar na disponibilização de informações acerca do acompanhamento dos pedidos. Em comparação transversal o legislativo teve o maior cumprimento total (66,7%) e o pior resultado foram dos órgãos do judiciário com 36,92%. (NARDES, 2016).

Índice de Transparência do Poder Legislativo

O Senado Federal desenvolveu o Índice de Transparência do Poder legislativo (ITL) que analisa a transparência no poder legislativo federal (Câmara dos Deputados e Senado), bem como seu ferramental pode ser utilizado para análise de assembleias legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e câmaras de vereadores. Em agosto de 2014 o Conselho de Transparência e Controle Social do Senado propôs a criação de um índice de transparência. (SENADO FEDERAL, 2018). Segundo o Senado Federal (2018), o ITL foi desenvolvido a partir do estudo de outros índices utilizados no Brasil e no contexto global. O índice é composto por quatro dimensões, suas subdimensões e um total de 68 indicadores. Este índice possui um diferencial dos demais casos brasileiros, pois propõe critérios de análise para além da disponibilização da informação, chamado no índice de totalidade: prontidão, atualidade e série histórica. A profundidade do indicador é medida com 3 níveis: cumpre totalmente (1), cumpre parcialmente (0,5) e não cumpre (0).

A metodologia desenvolvida possibilita sua utilização pelos próprios legislativos, para autoavaliação e para organizações da sociedade civil. A autoavaliação possui três fases

de execução, envolvendo na fase inicial – chamada de Avaliação Preliminar – a participação de cidadãos que não tiveram ou pouco tiveram experiência com o portal. A segunda fase é realizada com a revisão por parte do órgão analisado, dando a possibilidade do contraditório. A última fase é a consolidação, realizada pela Secretaria de Transparência do Senado Federal, no qual consiste na realização do relatório final. Os órgãos avaliados podem promover melhorias durante o processo de avaliação, buscando efetivar o objetivo deste índice que é melhorar a política de transparência. (SENADO FEDERAL, 2018). Em relação à transparência social, o ITPL apresenta a dimensão “Participação e Controle Social” que apresenta as subdimensões 3.1 “Participação Popular” e 3.2 “Conselhos”, conforme disposto no Quadro 10.

Quadro 10: Subdimensões e indicadores da Dimensão Participação e Controle Social

SUBDIMENSÃO	INDICADOR	REFERÊNCIA
3.1 Participação Popular	3.1.1 Disponibiliza mecanismo específico para a população contribuir com o processo legislativo.	<i>Guidelines for Parliamentary Websites</i> , IPU, 2009
	3.1.2 Disponibiliza mecanismo para a população se comunicar diretamente com os parlamentares.	<i>Guidelines for Parliamentary Websites</i> , IPU, 2009
	3.1.3 Tem uma Ouvidoria.	Art. 10, § 2º da LAI
	3.1.4 Disponibiliza mecanismo de captação de opinião estimulada da população (pesquisas, enquetes).	Art. 9º, II da LAI
	3.1.5 Disponibiliza outros mecanismos para a população expressar sua opinião livre e espontaneamente (não necessariamente direcionada a parlamentares ou à proposição de temas legislativos).	Art. 10, §1º, §2º e §3º da LAI
3.2 Conselhos	3.2.1 Tem conselhos com participação de membros da sociedade civil.	Art. 9º, II da LAI.

Fonte: Senado Federal (2015, p. 11).

Na avaliação do Senado Federal em 2018, o índice geral do ITL 2018 foi de 0,8374. Dentre as quatro dimensões a com melhor avaliação foi a de Participação e Controle Social, com o índice 0,9722, a pior dimensão avaliada foi a de Aderência à LAI com 0,5270.

Índice de Transparência Fiscal Municipal (ITFm)

Paiva e Zuccolotto (2009) propõe a criação do Índice de Transparência Fiscal Municipal (ITFm) em consonância com a LRF. O índice é construído a partir de quatro subíndices: variável sítio FINBRA, variável sítio de domínio próprio do município, variável

análise do sítio próprio do município e a variável sítios alternativos utilizados pelo município. Os três primeiros subíndices tratam de critérios em que se mediu a quantidade de informação e foram analisados com base em quatro indicadores, com escala binária (sim ou não). Em relação aos pesos adotados, o índice adotou pesos diferenciados nos indicadores e nas categorias.

A pesquisa selecionou 275 municípios mineiros com base em amostragem representativa, coletando informação das 275 páginas dos municípios, sítio FINBRA e 42 fontes alternativas cadastradas no TCU. Não foram encontrados indicadores relacionados à transparência social. Em relação aos resultados encontrados pelos autores, constatou-se que 75,27% dos municípios analisados são pouco transparentes.

Índice de Transparência Pública (ITP)

O Índice de Transparência Pública (ITP) foi desenvolvido por um Comitê de Transparência liderado pela Associação Contas Abertas que junto de um grupo de especialistas desenvolveu um *framework* para avaliação da transparência ativa, podendo ser aplicado aos diversos entes públicos (WRIGHT, 2013). Segundo Lara (2016), o ITP foi desenvolvido em 2010 e hospedado em um sítio próprio, sítio este que no período desta pesquisa encontrou-se fora do ar. Segundo Goulart (2016), o ITP possui três temas, e um conjunto de 21 indicadores. Os indicadores trabalham com 2 a 21 níveis de profundidade, e cada informação compõe uma pontuação que pode ser somada ou subtraída ao indicador. O *framework* em seu tema Conteúdo explicita seu foco na transparência orçamentária, de processo licitatório, de contratos e contábil. Não há parâmetros de transparência social no ITP.

O índice serviu como base para estudo de determinantes de transparência realizado por Wright (2013), bem como para definição de pesos no Ranking de Transparência dos Portais Eletrônicos Estaduais proposto por Jahns e Raupp (2016). Já o estudo de Goulart (2016) teve como objetivo avaliar o ITP e propor melhorias ao instrumento. Para isso, a autora desenvolveu revisão panorâmica de modelos de avaliação de transparência nacionais e internacionais, realizou consulta com três especialistas e ao final propôs alterações ao ITP. Lara (2016) utilizou o ITP para o desenvolvimento do TLS.

TLS: Modelo para Avaliação da democrática, accountability e transparência

Lara (2016) construiu o *framework* TLS para avaliação do portal de transparência do estado de Goiás. O modelo foi desenvolvido a partir de revisão panorâmica de literatura sobre transparência, marcos legais, a Escala Brasil Transparente (EBT) e o Índice de Transparência Pública (ITP). O resultado da análise dos modelos estudados compôs um *framework* em modelo de checklist com quadro dimensões e o total de 109 itens avaliativos. Os itens avaliativos eram avaliados em escala de três pontos, sendo 0 não atende, 0,5 atende parcialmente e 1 atende. A autora utilizou pesos diferentes no modelo desenvolvido, utilizando como base para decisão a quantidade de referências diferentes dentre dos três marcos utilizados.

Índice de Transparência na Gestão Pública Municipal (ITGP-M)

Cruz *et al.* (2012) desenvolveram o Índice de Transparência na Gestão Pública Municipal (ITGP-M) com base em marcos legais, literatura nacional e internacional e o ITA – Espanha. O *framework* propõe um conjunto de seis categorias de informação com pesos diferentes, tendo de 7 a 60 pontos. O índice utiliza escala binária, 0 para não existência e 1 para existência da informação na página. Além disso, para as informações referentes à transparência orçamentária e contábil foram adotados critérios de periodicidade, adotando 1 ponto para o período de 1 a 3 anos, 2 pontos para 4 a 6 anos e 3 pontos para 7 a 10 pontos. Interessante que há uma categoria que trata da transparência social, a C4 – Interação com os cidadãos e a sociedade que tem como objetivo “prover ao cidadão informações sobre os serviços prestados *on-line* no portal do município, as possibilidades de interação e participação na definição das preferências governamentais (CRUZ *et al.*, 2012, p. 162)”. O estudo ainda desenvolveu análise de determinantes de transparência com base em 12 variáveis diferentes.

O estudo trouxe como resultado que dos 143 pontos possíveis no ITGP-M, a média geral de 96 cidades entre as 100 maiores cidades brasileiras foi de 66,10, sendo que o município com maior pontuação foi Londrina (PR) com 122 pontos e o menor foi Carapicuíba (SP) com 15 pontos. Com base em uma abordagem quantitativa, utilizando regressão linear, os autores encontraram relação entre melhor ITGP-M com condições socioeconômicas dos municípios.

Santos e Visentini (2018) desenvolveram estudo para compreender como os

gestores públicos percebem as práticas da gestão da transparência. Para isso, utilizaram o ITGP-M para mensurar a transparência nos municípios dos 25 municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento Missões no estado do Rio Grande do Sul e servir de base para as entrevistas com os gestores. Como resultado, os gestores públicos apresentaram resistência à disponibilização de informação, compreendendo que ainda haveria predominância da cultura patrimonialista. (SANTOS; VICENTINI, 2018)

Estrutura recomendada para websites de conselhos municipais

Braga e Ashley (2011) desenvolveram um *framework* com recomendações de estrutura mínima de sítios de conselhos municipais. A proposta foi elaborada com base no caso do município de Juiz de Fora (MG) que, segundo as autoras, foi o único município em uma amostra de 29 cidades que apresentou espaço específico para os conselhos municipais em seu sítio. A partir da verificação dos 22 conselhos municipais, constatou-se um total de 65 itens, que após verificação da frequência e excluindo itens específicos de uma área de política pública, constitui-se o *framework* com 8 itens apresentado no Quadro 11.

Quadro 11: Estrutura recomendada para *website* de conselhos municipais

ITEM DE CONTEÚDO	DESCRIÇÃO DE CONTEÚDO
Homepage de conselhos municipais	Página inicial de navegação para todos os conselhos municipais, disponibilizando informações gerais na forma de notícias e eventos de destaque, possibilitando acesso a boletim de notícias e contato com a unidade administrativa gestora do <i>website</i> .
Apresentação	Apresentação síntese do conselho municipal selecionado, apontando seus objetivos e forma de atuação.
Legislação	Leis e outras regulamentações que regem tal conselho e também os conselhos em geral, disponibilizando identificação da legislação e acesso ao texto ou documento.
Conselheiros	Dados dos conselheiros atuais, incluindo foto, nome completo, instituição que representa, data de início e fim de mandato, ato oficial de nomeação, se é membro efetivo ou suplente, se representa governo municipal, estadual ou federal, sociedade civil, instituição acadêmica/científica ou setor empresarial, permitindo-se contactar o conselheiro por formulário específico, preservando-se dados pessoais, com opção de <i>link</i> para página pessoal e página institucional.
Reuniões	Agenda e pauta das reuniões bem como atas das reuniões passadas.
Publicações	Lista de atos e documentos publicados pelo Conselho Municipal, na forma de pareceres, normas, outras deliberações e documentos na forma de textos ou outros arquivos.
Notícias e Eventos	Artigos, publicações, notícias em geral a respeito do conselho, projetos, editais, eventos.

Contatos	Endereço e outros meios disponíveis de contato com o conselho e, se houver, a secretaria executiva
----------	--

Fonte: Braga e Ashley (2011, p. 532).

As autoras enfatizaram a ausência e informações parciais nos municípios analisados. Além de Juiz de Fora, que apresentou página específica para os conselhos, Belo Horizonte apresentou informações sobre os conselhos, porém somente utilizando ferramenta de busca do sítio da prefeitura. Nos demais casos, os conselhos eram citados nas páginas das secretarias municipais. Nas considerações finais as autoras relataram a dificuldade em encontrar literaturas a respeito de transparência em conselhos, bem como refletiram sobre o estágio da transparência dos conselhos naquele momento, afirmando que as prefeituras desconsideravam o papel da *internet* para a participação e que “parece impossível que as informações a respeito destes conselhos não estejam disponíveis via *web*” (BRAGA; ASHLEY, 2011, p. 533).

4 Conclusões

O objetivo do estudo foi analisar a presença dos conselhos enquanto objetos de avaliação de transparência em *frameworks* nacionais. Para cumprir com esta etapa, foram explicitados um conjunto de informações de cada *framework*, dentre as informações disponíveis. Importante salientar que há casos em que os criadores apresentam baixa transparência ou opacidade de informação acerca da construção de seus modelos. Antes mesmo de cumprir o objetivo pretendido, um produto anterior para a área de conhecimento foi obtido com o levantamento de *frameworks* nacionais de transparência, cujo resultado não foi identificado em trabalhos anteriores que já compõem o portfólio da literatura.

A apresentação dos *frameworks* trouxe os autores ou instituições que desenvolveram o *framework* (MIOLA et al., 2019), as edições realizadas objetivando demonstrar a vigência (duração) (CIUCCI et al, 2019), e com base na nomenclatura de Garrido-Rodríguez, Zafra-Gómez, López-Hernández (2017), foram analisadas a amplitude e a profundidade dos mesmos. A amplitude compreende as dimensões/perspectivas propostas pelo *framework* apresentado, no qual se informa o seu quantitativo e dos indicadores. A profundidade é medida pelos níveis de análise (escalas) que são utilizados nos *frameworks*.

Da mesma forma, verificou-se nos *frameworks* a presença de dimensões/categorias

ou indicadores que mensuram a transparência social, de forma particular a presença dos conselhos enquanto objetos de avaliação de transparência. Compreendendo o estado da arte e boas práticas, para os *frameworks* identificados foram verificados os seus alicerces, sendo que a apresentação dos casos de replicação ou utilização poderão servir de base para novas proposições.

O estudo se debruçou em uma discussão sobre temas de fronteira de conselhos com os temas de fronteira de transparência, baseada na apresentação de trabalhos que foram desenvolvidos sobre a temática (indicadores, transparência, desenho institucional). A partir de então foram sinalizados *gaps* de pesquisa, que direcionam para a necessidade de desenvolvimento de um *framework* de transparência para conselhos municipais. Dentro da perspectiva da transparência social, é latente a oportunidade de pesquisa em compreender como o contexto institucional – leis, regras e estruturas –, bem como os atores desenvolvem a transparência em conselhos em âmbito municipal. Por fim, sugere-se que novas revisões de literatura sejam feitas utilizando *softwares* específicos de RSL, tal como o *StArt*. Eles podem otimizar o trabalho em termos de planejamento, execução, extração de informações, avaliação da qualidade e síntese dos achados.

Referências

ALLEGRETTI, D. S.; PLATT NETO, O. A. Funcionalidades, Limitações e Potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79–95, 2010.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 94, p. 255–96, 2015.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68–92, 2012.

AMORIM, P. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. [s.l.: s.n.].

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BALDO, F. S.; WATANABE, C. Y. V.; TIUSSI, D. T. Ranking Nacional de Transparência e Lei de Acesso à Informação: Identificação das obrigações de transparência ativa não avaliadas. **Brazilian Journal of Development**, v. 5, n. 12, p. 33354–33367, 2019.

BERNARDO, J. S.; REIS, A. DE O.; SANTANA SEDIYAMA, G. A. Características Explicativas do Nível de Transparência na Administração Pública Municipal. **REVISTA CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**, v. 23, n. 2, p. 277–292, 2017.

BRAGA, N.; ASHLEY, P. Transparência Pública e Conselhos Municipais: Caso de Referência e Proposta de Conteúdos para Website. **Sistemas & Gestão**, v. 6, n. 4, p. 521–536, 2011.

BUENO, A. S. C. **Uso da Web na ampliação da transparência pública: análise de Conselhos de Alimentação Escolar de municípios paulistas**. [s.l.] Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2013.

BUTA, B.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHUGELIES, V. Accountability Nos Atos Da Administração Pública Federal. **Pretexto**, v. 19, n. 4, p. 46–62, 2018.

CELESTINO, É. J. M. **Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF**. [s.l.: s.n.].

CELLA, R. S.; ZANOLLA, E. Benford’s Law and transparency: An analysis of municipal expenditure. **Brazilian Business Review**, v. 15, n. 4, p. 331–347, 2018a.

CGU. **Mapa Brasil Transparente**. Disponível em: <<https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

CGU. **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília: [s.n.].

CIUCCI, F. et al. Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, n. 20, p. 59–84, 2019.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M., MACEDO, M. Á. D. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012.

FINK, A. **Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to Paper**. 4.ed. Los Angeles: Sage Publications, 2014.

GARRIDO-RODRÍGUEZ, J. C.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. Measuring local government transparency. Influence of political sign in multidimensional analysis. **Lex Localis**, v. 15, n. 4, p. 889–917, 2017.

GOULART, S. DEO. **Controle social: uma proposta de alteração metodológica para o índice de transparência pública**. [s.l.: s.n.].

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas*. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016.

ISUNZA, E. V. El caso de São Paulo. **Experiencias de accountability horizontal y social em América Latina: Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá**. Bogotá: UNIANDES, 2011.

JAHNS, F.; RAUPP, F. Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. **Revista Universo Contábil**, p. 65–72, 2016.

LARA, L. D. TLS: Modelo para Avaliação da democracia, *accountability* e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros. **Dissertação de Mestrado** - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública. Universidade Federal de Goiás, 2016.

MARTINS, S. et al. Transparência, Accountability e Governança Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 226–227, 2018.

MEDEIROS, A. K. DE; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. DA. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745–775, 2013.

MIOLA, E. et al. **Avaliando Índices de Transparência**. 1º Congresso do INCT.DD. **Anais...** Salvador: 2018

MORAIS, L. DA S.; TEIXEIRA, M. G. C. Interfaces Da Accountability Na Administração Pública Brasileira: Análise De Uma Experiência Da Auditoria Geral Do Estado Do Rio De Janeiro. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 22, n. 1, p. 77–105, 2016.

MPF, M. P. F. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/itens-avaliados>>.

NARDES, A. **Relatório de fiscalização - Tribunal de Contas da União**. [s.l: s.n.].

OKOLI, C. Guia Para Realizar uma Revisão Sistemática da Literatura. **Ead Em Foco**, v. 9, n. 1, p. 1–40, 2019.

PAIVA, C. P. ; ZUCCOLOTTO, R. Índice De Transparência Fiscal Das Contas Públicas Dos Municípios Obtidos Em Meios Eletrônicos De Acesso Público. **Xxxiii Encontro Da Anpad**, p. 1–15, 2009.

PARÉ, G. et al. Synthesizing information systems knowledge: A typology of literature reviews. **Information and Management**, v. 52, n. 2, p. 183–199, 2015.

PETTICREW, M. & ROBERTS, H. **Systematic reviews in the social sciences: A practical guide**. Oxford: Blackwell, 2006.

SANTOS, M.; VISENTINI, M. S. Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 239–247, 2018.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, p. 13–28, 1999.

SENADO FEDERAL. **Índice de Transparência do Poder Legislativo aplicado ao Senado**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio-senado-2018/>>.

TCU. **Referências normativas ao questionário de transparência - Avaliação de Transparência**. [s.l: s.n.].

VELLO, B. G. **Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2017.

WRIGHT, G. A. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. [s.l: s.n.].

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