

A TRANSPARÊNCIA NA GOVERNANÇA DAS EMPRESAS PÚBLICAS: Uma Revisão Da Literatura.

BRUNA MARIA TRINDADE FERNANDES
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

MARIA DO CÉU GASPAR ALVES
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR (UBI)

A TRANSPARÊNCIA NA GOVERNANÇA DAS EMPRESAS PÚBLICAS: Uma Revisão Da Literatura.

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, o interesse pela transparência tem aumentado em todo o mundo, devido as recomendações de várias organizações internacionais para que os governos adotem práticas responsáveis e forneçam informações sobre suas atividades (Tejedo-Romero e Araújo, 2015), gerando uma expectativa de que maior transparência trará maior qualidade na gestão pública (Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen, 2017). A transparência é obtida através de um conjunto de instrumentos que promovem o acesso e exigem a divulgação de informações confiáveis, compreensíveis e tempestivas a todos os interessados (Tejedo-Romero e Araújo, 2015) e apresenta-se como ferramenta útil para avaliar o desempenho dos agentes públicos (Sol, 2013).

Uma organização que tem como princípio basilar ser transparente é capaz de implementar melhorias constantes nos seus sistemas de gestão, bem como aumentar a capacidade dos cidadãos em aceder as informações do governo (Araújo e Tejedo-Romero, 2016). Assim, a transparência torna-se uma importante fonte para os cidadãos entenderem melhor as políticas públicas, permite aumentar a confiança do público, reduzir a corrupção e responsabilizar os funcionários por suas ações e resultados (Sol, 2013), de tal forma que uma maior transparência da informação, é considerada um fator chave na prestação de contas do setor público (Bolívar, Muñoz e Hernández, 2013).

Dessa forma, a transparência tem sido entendida como uma estratégia governamental para o alcance de diversos objetivos, desde fomentar uma maior confiança no governo até reduzir a corrupção pública e melhorar o desempenho financeiro (Welch, Hinnant e Moon, 2004; Bertot, Jaeger e Grimes, 2010). No entanto, alguns estudiosos questionam o fato de a transparência ser realmente capaz de cumprir o leque de objetivos atribuídos e alegam que os esforços para aumentar a transparência podem trazer disfunções como a polarização e desorientação nas análises e tomada de decisões (Etzioni, 2014; Grumet, 2014). Assim, verifica-se uma intensificação do debate acerca do papel da transparência nas organizações governamentais e de como ela pode melhorar a governança (Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen, 2017). Em paralelo, verifica-se um crescimento acentuado das empresas de propriedade estatal (EPE), aqui consideradas aquelas em que o estado exerce um controlo significativo, sejam públicas, híbridas ou resultantes de parcerias público-privadas. Através delas, o estado tenta melhorar o desempenho e aumentar a eficiência (Le, Nguyen e Do, 2020), mediante a racionalização de despesas e a introdução de mecanismos de mercado e práticas gerenciais da iniciativa privada (Lynn, 1998; Denhart e Denhart, 2015).

As EPE's surgem como alternativa ao processo de privatização; como um primeiro estágio para os governos mais conservadores (Bergh et al, 2019). Representam cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) global, correspondendo a 20% do valor do mercado de capitais global e a mais de 10% da quantia das maiores empresas do mundo (Bruton *et al*, 2015).

Desta maneira, considerando a relevância das estratégias de transparência na governança, a magnitude das EPE's na economia mundial, e a ausência de revisões sistematicas de literatura que tratem dessa relação, apresenta-se uma RSL sobre a transparência nas EPE's compreendendo o período de 1970 a 2020. À semelhança de trabalhos anteriores (Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen, 2017) esta RSL é guiada por um conjunto de questões centrais: 1) Como tem sido identificada a transparência nas empresas de propriedade estatal, ao longo do tempo? 2) Quais os principais resultados atribuídos à transparência? e 3) Que teorias e paradigmas têm caracterizado a investigação desta temática?

Para dar resposta a estas questões, este artigo está estruturado em cinco secções. Depois desta breve introdução, na secção dois é efetuada uma revisão da literatura, na secção três é descrita a metodologia utilizada na pesquisa, na secção quatro são apresentados, analisados e discutidos

os resultados, e finalmente, conclui-se o artigo com algumas recomendações e pistas de investigação futura.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A transparência vem sendo colocada como elemento central da boa governança (Hood, 2010). Para alguns autores (Hood e Heald, 2006; Meijer, 2009) ela possibilita que os governos sejam menos corruptos, mais eficientes, mais democráticos e mais legítimos. Serve ainda de suporte para a tomada de decisões, para aprimorar a prestação de contas (Pina, Torres e Royo, 2007) e promover um cidadão mais informado (Cook, Jacobs e Kim, 2010). Assim, uma maior transparência deve proporcionar organizações públicas mais responsáveis, confiáveis e menos corruptas (Goetz e Jenkins, 2001; Welch, Hinnant e Moon, 2004; Kim e Lee, 2012).

Porém, alguns críticos advertem que uma maior transparência pode fazer com que os cidadãos se sintam sobrecarregados de informações, o que pode levar a situações indesejáveis e contraproducentes (O'Neill 2002 ; Porumbescu e Im, 2015). Ou seja, acreditam que mais informações internas do governo podem piorar as percepções de legitimidade e confiabilidade do setor público (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2013; De Fine Licht, 2014)

Suplantadas as críticas, temos que as formas de transparência podem ser analisadas através de várias estruturas conceituais elaboradas com o intuito de oferecer uma melhor compreensão dos tipos de informações necessárias para aumentar a transparência do governo (Porumbescu, 2015). Neste estudo, utiliza-se a categorização da transparência com base no objeto (área de governo), nas atividades desenvolvidas e resultados gerados, ou seja, tendo por base arcabouços já definidos na literatura (Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen, 2017; Cucciniello *et al.*, 2014; Cucciniello e Nasi, 2014; Grimmelikhuijsen e Welch, 2012; Hood e Heald, 2006).

Cucciniello *et al.*, (2014), defendem que a transparência não está concentrada em uma única atividade, mas sim num conjunto de eventos associados a um objeto de acordo com a área de governo a que se refere. Diante disso, Cucciniello e Nasi (2014), para analisar as formas de transparência quanto ao objeto, a classificaram em: transparência financeira ou orçamentária, transparência administrativa e transparência política.

Assim, de acordo com Cucciniello e Nasi (2014), a transparência financeira ou orçamentária refere-se à divulgação de informações sobre a situação financeira de um governo e sobre a forma como os recursos financeiros estão alocados; a transparência administrativa diz respeito a divulgação de informações da administração ou às atividades das organizações públicas; e, a transparência política diz respeito à abertura de órgãos eleitos, como parlamentos ou conselhos locais, e refere-se a informações relativas a representantes políticos.

Hood e Heald (2006) foram pioneiros em analisar a transparência como uma ocorrência de eventos e processos separados do governo. Para eles a transparência pode entrar em conflito com outros valores de boa governança e defendem que as medidas para a promover podem levar a um controle mais rígido das informações. Este modelo conceitual foi posteriormente adaptado por Grimmelikhuijsen e Welch (2012) que identificaram três áreas gerais que permitem ao governo determinar o nível de transparência: transparência dos processos de tomada de decisão, transparência do conteúdo das políticas e, transparência dos resultados ou efeitos das políticas. Mais tarde, Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen (2017) denominaram esta classificação de atividades de transparência.

Grimmelikhuijsen e Welch (2012) esclarecem que na tomada de decisões, a transparência incide no acesso dos cidadãos a informações sobre a adoção de uma determinada política; a transparência no conteúdo das políticas, consiste em descrever como uma política adotada pretende abordar uma questão social específica; e, por último, a transparência dos resultados ou efeitos das políticas, diz respeito ao fornecimento de informações que permitam detalhar os impactos reais de uma política específica.

Avançando um pouco mais, e com o intuito de perceber os resultados da transparência, Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017) analisam as implicações da transparência

em dois grandes grupos: resultados sobre os cidadãos e resultados sobre o governo. Para os autores, os efeitos sobre os cidadãos abrangem a legitimidade, a participação da sociedade, a confiança no governo, e a satisfação; já os efeitos sobre o governo, englobam a prestação de contas, corrupção, desempenho, processo de tomada de decisão, gestão financeira e a colaboração entre governos.

Identificar as teorias e paradigmas de investigação que têm sido utilizados nos estudos sobre a transparência é relevante para uma melhor compreensão de como a pesquisa vêm sendo desenvolvida (Rankin *et al.*, 2012). As teorias ajudam a compreender as práticas observadas, sendo imprescindíveis para a interpretação de associações empíricas entre diferentes variáveis (Watts e Zimmerman, 1986). Smith (2017), identifica 4 níveis básicos para as teorias, classificando-as em: normativas; prescritivas; descritivas; e explicativas. E, são muito diversas as teorias usadas na investigação na área da Contabilidade, entre elas destacam-se a Teoria da Agencia; Teoria dos Contratos; Teoria da Escolha Racional; Teoria Institucional; Teoria Contingencial; Teoria dos Stakeholders (Rankin *et al.*, 2012).

Quanto aos paradigmas de investigação em Contabilidade de Gestão, e tendo por base a estrutura de Burrell e Morgan (1979) que classificam os paradigmas em quatro: funcionalista, interpretativo, humanista radical e estruturalista radical, será utilizada a classificação de Hopper e Powell (1985), que numa taxionomia baseada em dois eixos em que em um são representados os pressupostos de natureza ontológica e epistemológica do investigador e no outro as concepções sobre a natureza humana e a sua relação com a mudança, apresenta 3 paradigmas: investigação positiva ou mainstream; investigação interpretativa e investigação crítica.

Para identificar os paradigmas de investigação podem ser utilizados diversos critérios (Orlikowski e Baroudi, 1991; Chen e Hirschheim, 2004; Dwivedi e Kuljis, 2008), nomeadamente, a questão de investigação, o facto de a pesquisa recorrer ou não a dados primários, a natureza do estudo empírico desenvolvido e os métodos utilizados.

A pesquisa positivista ou mainstream centra-se em um conjunto de suposições filosóficas baseadas na visão e instrumentos positivistas da realidade, independente dos seres humanos, sendo propícia aos estudos quantitativos, em decorrência da possibilidade de generalizações de seus resultados (Sardo e Alves, 2018; Baker e Bettner, 1997; Chua, 1986). Já na pesquisa interpretativa, a realidade social é subjetivamente construída, as ações e intenções humanas são apreciadas criticamente na tentativa de se identificar a forma e o porquê de suas ocorrências (Sardo e Alves, 2018; Baker e Bettner, 1997; Burrell e Morgan, 1979; Chua, 1986; Hopper e Powell, 1985). A pesquisa crítica concentra-se na compreensão do mundo, tanto social como econômico, para examinar o *statuo quo*. Para os pesquisadores críticos, a sociedade é composta por elementos contraditórios e apoiada por sistemas de poderes que levam a desigualdades em todos os aspectos da vida (Sardo e Alves, 2018; Hopper e Powell, 1985).

3 METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, uma revisão sistemática da literatura permite fornecer uma visão estruturada e abrangente desta área de pesquisa por causa de seus procedimentos explícitos, rigorosos e transparentes (Cooper, 2015), que, por sua vez, tornam as revisões facilmente replicáveis (Tranfield, Denyer e Smart, 2003). Descrevem-se em seguida os métodos utilizados para identificar os artigos incluídos para análise nesta pesquisa.

Pesquisou-se dois bancos de dados on-line: o *ISI Web of Knowledge* e o *Scopus*. Isso foi realizado para garantir que um amplo espectro de pesquisa sobre transparência fosse incluído para consideração. Os termos de pesquisa utilizados foram: *transparency and ("ppp" or "government owned" or "state owned" or "municipally owned" or "public* owned" or "hybrid organi?ation*" or "hybrid firm*" or "hybrid compan*" or "hybrid enterprise*")*. Essa pesquisa resultou em 609 estudos e foi realizada em 09/11/2020.

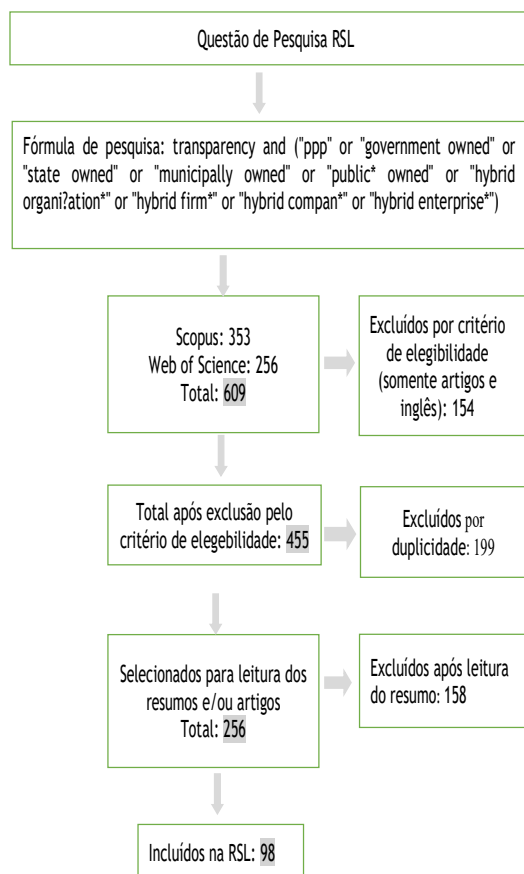
Após esta fase, determinaram-se os critérios de elegibilidade. Um passo fundamental na condução de uma revisão sistemática da literatura consiste em estabelecer critérios claros de

elegibilidade (Tranfield *et al.*, 2003; Cucciniello *et al.*, 2017). Os estudos foram incluídos na revisão sistemática se atendessem aos seguintes critérios de elegibilidade:

- Tópico: Os resumos ou títulos dos artigos incluíam qualquer um dos seguintes termos: “*transparency*” and (“*ppp*” or “*government owned*” or “*state owned*” or “*municipally owned*” or “*public* owned*” or “*hybrid organi?ation**” or “*hybrid firm**” or “*hybrid compan**” or “*hybrid enterprise**”). Salienta-se que foram testadas diversas denominações para empresas de propriedade estatal, tais como, empresas híbridas, empresas governamentais, empresas municipais e embora não sejam especificamente empresas estatais, foram incluídas no estudo as Parcerias Público-Privadas (PPP). Estas se caracterizam por serem acordos institucionais cooperativos entre atores do setor público e privado e uma forma de conceber à gestão pública uma nova perspectiva ao incluir procedimentos de organizações privadas na prestação dos bens e serviços públicos, e assim vêm despertando o interesse de todo o mundo (Hodge e Greeve, 2007). Por esta característica híbrida de gestão, considera-se as PPP, neste estudo, como empresa de propriedade estatal.
- Ano de publicação: Não foram utilizados critérios de refinamento temporal. Todos os estudos identificados foram incluídos, compreendendo o período de 1970 a 2020.
- Idioma - Apenas os registros escritos em inglês foram incorporados na pesquisa.
- Tipo de documento - Apenas artigos de revistas internacionais, com revisão por pares, foram selecionados.
- Áreas de interesse - Foram mantidos apenas os artigos relacionados com a área de: gestão; gestão pública; negócios; contabilidade; finanças; economia; ciências sociais; e ciência política.
- Desenho do estudo - Os estudos teóricos e empíricos foram incluídos na análise, uma vez que o objetivo do estudo é oferecer uma explicação global sobre como a transparência nas empresas estatais é abordada e que resultados proporciona.

Para identificar estudos relevantes, foi desenvolvido um processo de seleção baseado nas etapas descritas por Liberati *et al.* (2009). Estas etapas estão sumariadas na Figura 1.

Figura 1- **Prisma da RSL**



Fonte: Adaptado de Liberati *et al.* (2009).

Após a coleta de todos os estudos e triagem com base em Liberati *et al.* (2009), passou-se a seleção para identificar os registros que preenchiam os critérios de elegibilidade. Os artigos que não correspondiam aos critérios de seleção foram então removidos, assim como os estudos duplicados.

Na segunda etapa, foram lidos o resumo completo e o texto completo quando necessário. Nesta etapa, os estudos foram removidos quando considerados fora do escopo do estudo. Após esse processo de triagem, 98 estudos permaneceram e foram incluídos nesta revisão sistemática.

Com base em Cucciniello; Porumbescu e Grimmelhuisen (2017), elaborou-se um formulário de extração de dados na tentativa de resumir os artigos conforme os seguintes critérios: autor (es), ano de publicação, título, resumo, método analítico, tipo de empresa estatal, país de pesquisa, objeto de transparência, atividade de transparência, resultado da transparência, teoria utilizada, e paradigma de contabilidade utilizado. A ficha de extração de dados apresentada na Tabela 1 descreve os critérios com maiores detalhes.

Tabela 1- Ficha de extração de dados

Categoria	Extração e Classificação
Autor, ano de publicação, título, resumo	Extraído da página inicial do artigo
Métodos	Empírico ou Teórico Qualitativo, quantitativo ou a sua combinação.
Tipo de empresa estatal e país de pesquisa	Extraído do texto do resumo ou artigo completo.
Objeto de Transparência Com base em Cucciniello <i>et al.</i> (2014) e Cucciniello e Nasi (2014).	Transparência Orçamentária; Política; e Administrativa.

Atividade de Transparência Com base em Hood e Held (2006), Grimmelikhuijsen e Welch (2012) e Cucciniello; Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017)	Tomada de Decisão; Conteúdo das Políticas; e Resultados das Políticas.
Resultado da Transparência Com base em Cucciniello; Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017)	Efeitos sobre o Cidadão; e Efeito sobre o Governo
Teoria abordada	Extraído do texto do resumo ou artigo completo.
Paradigma contábil Com base em Hopper e Powell (1985)	Positivista ou Mainstream; Interpretativa; e Crítica.

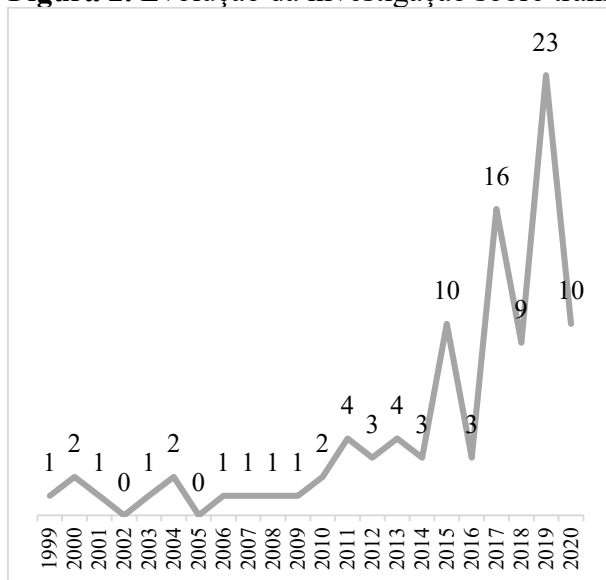
Fonte: Adaptado de Cucciniello; Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise descritiva

Nesta RSL foram analisados 98 estudos. Como se pode verificar na Figura 2, a partir de 2015 as investigações acerca da transparência governamental nas empresas de propriedade estatal (EPE's) se intensificam. Antes disso, embora esse campo de investigação já fosse destaque na área da Contabilidade, o contexto das EPE's recebeu pouca atenção dos estudiosos. Assim, podem-se identificar 3 períodos distintos: até 2010, com pesquisas bem pulverizadas e de número inexpressivo; de 2011 a 2014, observa-se uma discreta elevação e maior constância da investigação na temática; e a partir de 2015, um crescimento relevante nas pesquisas, com destaque para 2019 com 23 estudos. Em 2020 os dados são parciais, até 09/11/2020, mas percebe-se uma queda, possivelmente em virtude da Pandemia Covid-19 que atinge o mundo e que alavancou a produção acadêmica das mais diversas áreas, inclusive a contábil para essa temática.

Figura 2. Evolução da investigação sobre transparência nas empresas estatais



Quanto a área geográfica das pesquisas (Tabela 2), verifica-se que 39 Países foram alvo de estudos, 7 estudos abordaram mais de um País e 14 estudos não possuem contexto geográfico identificado. A maior concentração de artigos (18) diz respeito a investigações realizadas na China, possivelmente por ser um país em que as EPE's foram concebidas como a espinha dorsal da economia (Huang e Snell, 2003), sendo um campo rico para este tipo de estudo. Destaca-se também a crescente pesquisa na Espanha (5), evidência de uma crescente no mercado de

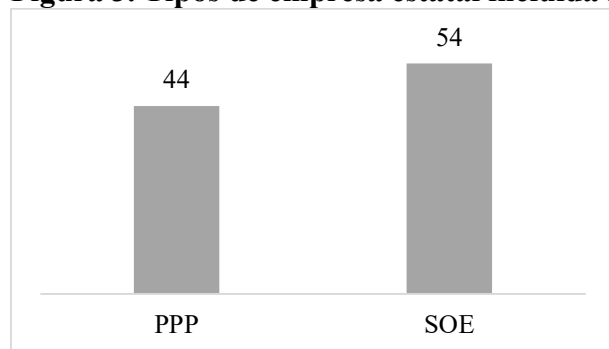
capitais daquele país (Cuevas-Rodríguez; Guerrero-Villegas e Valle-Cabrera, 2019). Em contrapartida, nota-se uma carência de pesquisas na América Latina, talvez por estudiosos desta área publicarem em língua não inglesa; ou até mesmo pela existência de barreiras na realização das pesquisas.

Tabela 2. Dispersão geográfica da transparência nas empresas estatais

País onde o estudo foi realizado	Número de artigos por País	Porcentagem de artigos por país
China	18	18,37%
Espanha	5	5,10%
Nigéria	4	4,08%
Índia; Reino Unido e Indonésia (3)	3	3,07%
Nova Zelândia; Bulgária; Portugal; Camboja; Malásia; Suécia; Vietnã; Bósnia Herzegovina (8)	2	2,04%
Turquia; Gana; Argentina; Ucrânia; Filipinas; Itália; República da Maurícia; EUA; Irlanda; Japão; Uganda; Camarões; Alemanha; África do Sul; Holanda; Rússia; Austrália; Peru; Hungria; Canadá; Polônia; Barbados; Brasil; Quênia; Arábia Saudita. (25)	1	1,02%
Multinacionais	7	7,14%
Não especificado	14	14,28%
Total	98	100%

Quanto aos tipos de empresas de propriedade estatal (EPE's) analisadas, foram considerados dois grupos, empresas estatais propriamente ditas (*SOE – State-owned enterprise*) e parcerias público-privadas (PPP) na intenção de se verificar a relevância desse último tipo na temática em estudo. Como demonstrado na Figura 3, a quantidade de pesquisas envolvendo PPP, cerca de 44% dos trabalhos, revela a dimensão deste tipo de hibridização como objeto de estudo.

Figura 3. Tipos de empresa estatal incluída na RSL



Dos 98 estudos revisados, 88 são estudos empíricos e apenas 10 são trabalhos teóricos (Tabela 3). Acredita-se que tal ênfase se deve ao facto de já existir muita discussão teórica em redor do conceito e das características da transparência tanto em organizações públicas como privadas e que assim, nos últimos anos, tem-se procurado um aprofundamento da investigação com o exame prático do real papel que a transparência exerce nas organizações estatais. Nos estudos empíricos, constatou-se a predominância de pesquisas qualitativas, com mais de 63% dos trabalhos em detrimento das pesquisas quantitativas 30%, e apenas 5% utilizaram uma metodologia mista. Estes resultados indicam que além da comprovação dos objetivos da

pesquisa fornecidos pelas pesquisas quantitativas, os investigadores estão buscando compreender a complexidade dos processos, informações e motivações acerca do tema.

Tabela 3. Métodos de pesquisa utilizados nos estudos empíricos realizados

Estudo	Número de artigos	Método de Pesquisa		Número de artigos	(%)
		(%)	Tipo de estudo empírico		
Teóricos	10	10,2	Qualitativos	56	63,63
Empíricos	88	89,8	Quantitativo	27	30,68
			Misto	5	5,69
Total	98	100,00	Total	88	100,00

4.2 Análise de conteúdo

Neste ponto, retomam-se as questões centrais do estudo apresentadas na introdução.

Em resposta à primeira questão: Como tem sido identificada a transparência nas empresas de propriedade estatal, ao longo do tempo?, e em consonância com a categorização da transparência quanto o seu objeto e atividade (Cucciniello et al., 2014, Cucciniello e Nasi, 2014; Grimmelikhuijsen e Welch, 2012; Hood e Heald, 2006), apresentam-se na Figura 4 os resultados obtidos.

A transparência quanto o seu objeto concentra-se em explicar processos e custos administrativos e classifica-se em Orçamentária, Administrativa e Política (Cucciniello e Nasi, 2014). Como se pode verificar na Figura 4, maior atenção tem sido dada à transparência administrativa. Esta forma de transparência aborda as características estruturais e procedimentos das organizações pública, bem como as diferentes funções que desempenham (Cucciniello e Nasi, 2014). Dos 98 trabalhos analisados, 47 evidenciam preocupações com a estrutura de governança aplicada às EPE's, bem como quanto aos procedimentos estruturais deste tipo de organização.

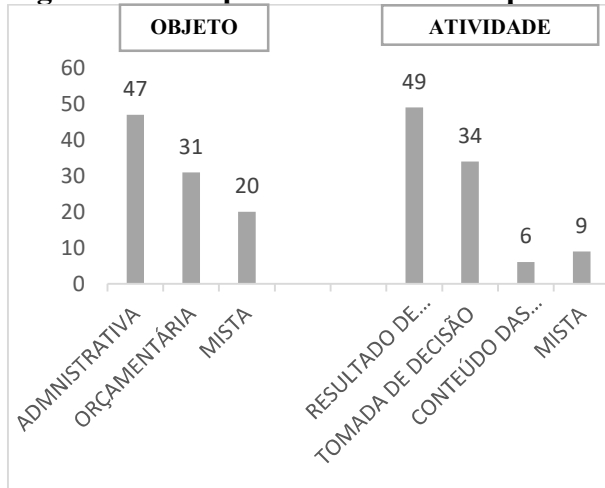
Bem menos atenção foi direcionada para a transparência de orçamento, que se centra na forma como o dinheiro está sendo empregado e em como as informações financeiras estão sendo divulgadas (Cucciniello e Nasi, 2014). Constata-se que dos 98 trabalhos analisados, apenas 31 abordam a transparência sob este objeto de estudo, o que contraria os resultados de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017), que tinham detectado a predominância do orçamento como objeto da investigação sobre transparência. Destaca-se que 18 estudos abordaram a conjugação da transparência administrativa com a orçamentária, revelando uma ampliação, ou até mesmo uma transição do foco de pesquisa, visto que estes estudos se preocuparam simultaneamente com os procedimentos administrativos e com a gestão e divulgação das demonstrações financeiras.

A transparência política é inerente as informações acerca dos funcionários do governo e diz respeito a divulgação de salários e processos de tomada de decisão (Cucciniello e Nasi, 2014). Na análise efetuada constata-se que nenhum dos trabalhos versou sobre a transparência política isoladamente. Mas, ela aparece num estudo em conjunto com a transparência administrativa e em outro estudo em conjunto com a transparência orçamentária.

Ainda respondendo à primeira questão, agora quanto às atividades da transparência desenvolvidas nas EPE's, seguindo a classificação de Grimmelikhuijsen e Welch (2012) em: Tomada de Decisão, Conteúdo das Políticas e Resultados das Políticas, constata-se, vide Figura 4, que metade dos estudos (49), discutem os efeitos ou resultados das políticas de transparência adotadas, nomeadamente o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Também têm relevância os estudos acerca da transparência na tomada de decisões (34), aqueles que consideram as

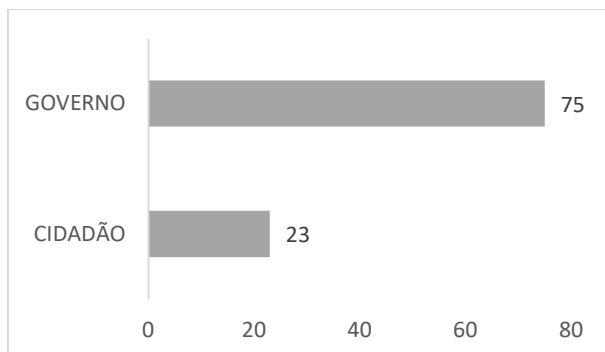
informações sobre o processo que levou à adoção de uma política de transparência específica. Poucos estudos tratam do conteúdo da política de transparência em si. Apenas 6 examinaram qual a origem e o objetivo da política, o que está a ser feito e com que objetivo. Existem 9 estudos que versam sobre a conjugação simultânea de duas atividades de transparência, sendo destes, 5 quanto a transparência na tomada de decisão com o conteúdo das políticas e 4 sobre a transparência na tomada de decisão com a análise dos seus efeitos nos resultados.

Figura 4. Transparência nas EPE's quanto o objeto e atividade



Respondendo à segunda questão de pesquisa, sobre os principais resultados atribuídos à transparência, e recorrendo à classificação de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017) que segregam em dois grupos os efeitos da transparência: no cidadão e no governo. Constata-se que 75 estudos (Figura 5) se concentram nos efeitos da transparência para o governo, eles debatem como a transparência pode auxiliar no desempenho de algumas questões como a prestação de contas; o combate a corrupção; o processo de tomada de decisão; a gestão financeira; e a colaboração entre governos. Os outros 23 estão centrados nos resultados da transparência para o cidadão, de forma a evidenciar a transparência como ferramenta de legitimação; confiança no governo; e satisfação. Isso confirma a preocupação da investigação dos efeitos da transparência nas empresas estatais, para o governo, numa esfera interna, carecendo de pesquisas com o enfoque no cidadão, que é o usuário, beneficiários e/ou até mesmo proprietário dos serviços e produtos ofertados.

Figura 5. Resultados atribuídos à Transparência nas EPE's



Em resposta a terceira questão sobre as teorias e paradigmas que têm caracterizado a investigação desta temática. Constata-se (Figura 6), contabilizando o uso isolado ou conjugado com outra teoria, o predomínio da Teoria da Agência, estando presente em 23 estudos. Em seguida, surge a Teoria dos Stakeholder com 16 estudos, Teoria Institucional com 11, Teoria dos contratos

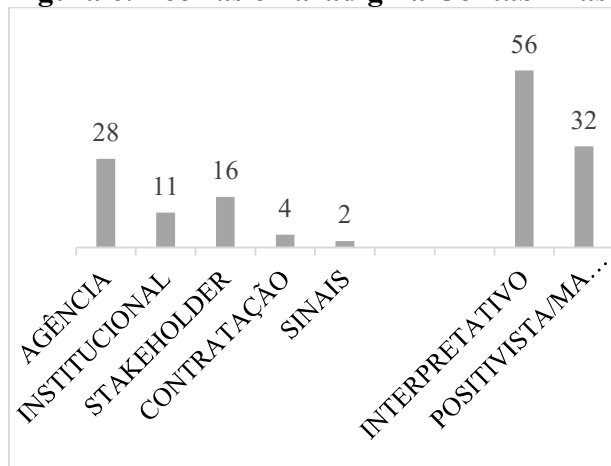
com 4 e Sinais com 2, corroborando o afirmado por Rankin *et al.* (2012) de que essas teorias são as mais utilizadas na investigação atual em contabilidade. Como as EPE's são majoritariamente controladas pelo governo mas com participações da iniciativa privada em sua composição, não surpreende o predomínio de investigações que retratem essas teorias.

Quanto às temáticas abordadas, a Teoria da Agência centra-se nas relações entre os participantes do sistema, dando espaço à formação de conflitos resultantes da existência de interesses diferenciados entre as partes: o principal e o agente. Fundamenta-se, essencialmente, na assimetria de informações. A Teoria dos Stakeholders, estuda a posição dos diversos interessados envolvidos de alguma forma na organização, sejam acionistas, credores, empregados, clientes, fornecedores, comunidades locais, instituições governamentais, concorrentes, entre outros. A Teoria Institucional, examina como os normativos e rotinas interagem e se institucionalizam nas organizações; analisa ainda como as regras são legitimadas. Os interesses de todos esses atores devem ser considerados na determinação de políticas e na tomada de decisão (Watt e Zimmerman, 1986; Friedman e Miles, 2006; Rankin *et al.*, 2012; Smith, 2017).

As Teorias dos contratos, Sinais, Custo de Transação, Avaliação, Relações Políticas, Definição de Agenda, Estruturação de Giddens, Industrial-Organizacional, Legitimidade, Regulamentação, e Rent-seeking, também são identificadas (detalhamento no apêndice). Observa-se ainda que 33 trabalhos não explicitam qual a teoria utilizada, o que indica alguma fragilidade no corpo teórico das publicações acerca do tema.

Ainda respondendo à terceira questão, agora sobre os paradigmas que têm caracterizado a investigação nas EPE's, e recorrendo à classificação apresentada por Hopper e Powell (1985), nota-se (Figura 6) que a maioria dos estudos analisados são interpretativos (56 estudos), seguidos dos que são positivistas/*mainstream* (32 estudos). Isto decorre da regulamentação que envolve esta temática, da subjetividade empregada pelos autores na interpretação dos dados analisados e principalmente da abordagem qualitativa utilizada na maioria dos estudos desenvolvidos. Nos 32 estudos enquadrados no paradigma funcionalista/*mainstream*, os autores tiveram de estudar objetivamente a regulamentação afeta a transparência nas empresas de propriedade estatal.

Figura 6. Teorias e Paradigma Contábil nas EPE's



5 CONCLUSÃO

Esta revisão sistemática da literatura teve por objetivo analisar a transparência nas empresas de propriedade estatal compreendendo o período de 1970 a 2020. Foi guiada pelas seguintes questões de pesquisa: 1) Que formas de transparência tem sido identificada nas empresas de propriedade estatal? 2) Quais os principais resultados atribuídos à transparência? e 3) Que teorias e paradigmas têm caracterizado a investigação desta temática?

Como resultados gerais observou-se que a investigação acerca da transparência nas empresas de propriedade estatal ainda é incipiente, apresentando contudo algum crescimento a partir de 2015. Trata-se de uma investigação pulverizada, não se encontrando um direcionamento linear de pesquisa; é localizada em algumas áreas geográficas, carecendo de estudos principalmente na América Latina; está concentrada em estudos empíricos, com uma predominância na abordagem qualitativa.

No conjunto de trabalhos analisados, o estudo das PPP é bastante significativo, demonstrando a importância deste tipo de gestão híbrida, cada vez mais utilizado pelos governos, e que aparece como um vasto campo de estudo para as práticas de transparência e governança.

Em resposta à primeira questão, constata-se que o tipo de transparência observada foi predominantemente administrativo, ou seja, os estudos se preocuparam com a estrutura das organizações estatais, funções que desempenham, os sistemas e modelos de governança empregados por estas organizações, deixando as preocupações estritamente financeiras em segundo plano. Já em relação às atividades, a transparência foi na maioria dos casos associada ao resultado de políticas de transparência, indicando que a transparência está sendo considerada como geradora de benefícios, favorecendo o alcance de metas governamentais.

Quanto aos resultados da transparência, levantados na questão 2, pode-se perceber que a literatura vem discutindo, sobretudo sob o governo, sinalizando como a transparência pode auxiliar no desempenho de algum aspecto do governo, seja na prestação de contas; combate a corrupção; processo de tomada de decisão; gestão financeira; e a colaboração entre governos, reforçando o indicativo de que a transparência é promotora de melhorias no desempenho governamental.

No cerne da questão 3, verificou-se que as teorias mais empregadas nos estudos, foram a Teoria da Agência; Teoria dos Stakeholders e Teoria Institucional. Evidenciando-se que as pesquisas realizadas nessa temática estão centradas no estudo do relacionamento entre agente e principal; nas assimetrias de informações; em como todas as partes interessadas interagem e atuam no processo de elaboração de políticas e tomada de decisão; e em como as normas são legitimadas e institucionalizadas no contexto organizacional. No que se refere ao paradigma contábil, o interpretativo foi prevalente em 57% dos estudos, em conformidade com a abordagem qualitativa utilizada na maioria dos estudos analisados.

Tomados em conjunto, estes resultados retratam como as pesquisas acerca da transparência nas empresas estatais vem sendo desenvolvidas e demonstram que há ainda um longo caminho a ser investigado para uma melhor compreensão do potencial complexo, transformador e agregador que a transparência tem a oferecer às organizações. Assim, como indicação de pesquisas futuras sugere-se mais investigações de refinamento teórico e empírico acerca dos determinantes e efeitos da transparência, de forma a melhor compreender como esta incide em objetivos específicos e consegue atingir a eficácia. Ainda, investigações acerca das condições contextuais que afetam os resultados da transparência, como domínios políticos, contextos culturais etc., uma vez que ela pode funcionar adequadamente para algumas metas e em determinadas circunstâncias, mas não em outras. Replicação de estudos através de metodologias mais sofisticadas ou em contextos organizacionais diferentes, ou ainda em contextos multinacionais, também enriquecem e ajudam a dar corpo à literatura. E por último, sugerem-se pesquisas em experiências onde a transparência resultou em uma disfunção (Grimmelikhuijsen et al., 2013; De Fine Licht, 2014).

REFERÊNCIAS

Baker, C. R., e Bettner, M. S. (1997). Interpretive and critical research in accounting: a commentary on its absence from mainstream accounting research. *Critical perspectives on Accounting*, 8(4), 293-310.

- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., e Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 264-271.
- Bolívar M.P.R, Muñoz L.A., Hernández A.M.L. (2013). Determinants of financial transparency in government. *International Public Management Journal*, 16(4), 557-602.
- Brinkerhoff, D. W., e Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public administration and development*, 31(1), 2-14. <https://doi.org/10.1002/pad.584>
- Burrell, G., e Morgan, G. (1979). Sociological paradigms and organizational analysis.
- Chen, WS & Hirschheim R (2004) A paradigmatic and methodological examination of information systems research from 1991 to 2001. *Information Systems Journal* 14(3),197– 235. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2575.2004.00173.x>
- Chua, W. F. (1986). Radical developments in accounting thought. *Accounting review*, 601-632.
- Cook, F. L., Jacobs, L. R., Kim, D.. (2010). Trusting what you know: Information, knowledge, and confidence in Social Security. *Journal of Politics* 72:397–412.
- Cooper, H. (2015). *Research synthesis and meta-analysis: A step-by-step approach* (Vol. 2). Sage publications.
- Cucciniello, M., e Nasi, G. (2014). Transparency for trust in government: How effective is formal transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911-921.
- Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G., e Valotti, G. (2014). Assessing public preferences and the level of transparency in government using an exploratory approach. *Social Science Computer Review*, 33(5), 571-586.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., e Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Cuevas-Rodríguez, G., Guerrero-Villegas, J., & Valle-Cabrera, R. (2019). Privatization and organizational changes: Evidence from Spain. Working Papers 19.04, Universidad Pablo de Olavide, Department of Business Organization and Marketing (former Department of Business Administration), revised Jun 2019.
- De Fine Licht, J. (2014). Policy area as a potential moderator of transparency effects: An experiment. *Public Administration Review* 74:361–71.
- Dwivedi, Y.K. & Kuljis J. (2008) Profile of IS research published in the European Journal of Information Systems, *European Journal of Information Systems*, 17:6, 678-693. <https://doi.org/10.1057/ejis.2008.57>
- Goetz, A. M., Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review* 3:363–83.
- Grimmelikhuijsen, S. G., e Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public administration review*, 72(4), 562-571.
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., Im, T.. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review* 73:575–86.
- Grumet, J. (2014). *City of Rivals: Restoring the Glorious Mess of American Democracy*. Guilford, CT: Globe Pequot Press.
- Heald, D. (2003). Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice. *Public Administration* 81:723–59.
- Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. In *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy* 135 (pp. 25-43). Oxford University Press.
- Hodge, G. A., e Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public administration review*, 67(3), 545-558.

- Hodge, G., Boulot, E., Duffield, C., e Greve, C. (2017). After the Ribbon Cutting: Governing PPPs in the Medium to Long Term. *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 330-351. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12239>
- Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics* 33:989–1009.
- Hood, C., e Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy.
- Hood, C., e Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy.
- Hopper, T., e Powell, A. (1985). Making sense of research into the organizational and social aspects of management accounting: A review of its underlying assumptions [1]. *Journal of management Studies*, 22(5), 429-465.
- Huang, LJ, e Snell, RS (2003). Turnaround, corrupção e mediocridade: liderança e governança em três empresas estatais na China continental. *Journal of Business Ethics*, 43(1-2), 111-124.
- Kim, S., Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review* 72:819–28.
- Le, Q. C., Nguyen, T. P. T., e Do, T. N. (2020). State ownership, quality of sub-national governance, and total factor productivity of firms in Vietnam. *Post-Communist Economies*, 1-14.
- Liberati, A., Altman, D. G., Tetzlaff, J., Mulrow, C., Gøtzsche, P. C., Ioannidis, J. P., ... e Moher, D. (2009). The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration. *PLoS medicine*, 6(7), e1000100.
- Lynn Jr, L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 231-237.
- Massaro, M., Dumay, J., e Guthrie, J. (2016). On the shoulders of giants: undertaking a structured literature review in accounting. *Accounting, Auditing e Accountability Journal*, 29(5), 767-801.
- O'Neill, O. (2002). A question of trust: The BBC Reith lectures 2002. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Orlikowski, W. & Baroudi, J.J. (1991) Studying information technology in organizations: research approaches and assumptions. *Information Systems Research*, 2(1), 1–28. <https://doi.org/10.1287/isre.2.1.1>
- Pina, V., Torres, L., Royo, S. (2007). Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public Administration* 85:449–72.
- Porumbescu, G., Im, T. (2015). Using transparency to reinforce responsibility and responsiveness. In *The handbook of public administration*, 3rd ed., ed. Perry, James, Christensen, Robert, 120–36. San Francisco, CA: Wiley.
- Rankin, M., Stanton, P., McGowan, S., Ferlauto, K., e Tilling, M. (2012). *Contemporary issues in accounting*. John Wiley & Sons Australia Ltd.: Singapore.
- Sardo, F., e Alves, M. C. (2018). ERP Systems and Accounting: A Systematic Literature Review. *International Journal of Enterprise Information Systems (IJEIS)*, 14(3), 1-18.
- Smith, M. (2017). *Research methods in accounting*. Sage.
- Sol, D. A. D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.
- Tagesson, T., Blank, V., Broberg, P., e Collin, S. O. (2009). What explains the extent and content of social and environmental disclosures on corporate websites: a study of social and environmental reporting in Swedish listed corporations. *Corporate Social*

Responsibility and Environmental Management, 16(6), 352-364.
<https://doi.org/10.1002/csr.194>

- Tejedo-Romero, F., e de Araujo, J. F. F. E. (2015). Determinants of local governments' transparency in times of crisis: evidence from municipality-level panel data. *Administration e society*, 50(4), 527-554.
- Tranfield, D., Denyer, D., e Smart, P. (2003). Rumo a uma metodologia para o desenvolvimento de conhecimentos de gestão baseados em evidências, por meio de revisão sistemática. *Jornal britânico de gestão*, 14 (3), 207-222.
- Watts, Ross L.e Zimmerman, Jerold L. (1986). Positive Accounting Theory. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=928677>
- Welch, E. W., Hinnant, C. C., e Moon, M. J. (2004). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of public administration research and theory*, 15(3), 371-391.