



Universidade de Brasília - UNB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Francisco Ítalo Lopes França

**PROPOSIÇÃO E TESTE DE UMA ESCALA DE PERCEPÇÃO DA TRANSPARÊNCIA
ORGANIZACIONAL**

Brasília/DF

2019

FRANCISCO ÍTALO LOPES FRANÇA

PROPOSIÇÃO E TESTE DE UMA ESCALA DE PERCEPÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ORGANIZACIONAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade (FACE) e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Marina Figueiredo Moreira

Brasília-DF

2019

AGRADECIMENTOS

Deixo o meu agradecimento especial à minha esposa, Elaine, que me apoiou incondicionalmente e me proporcionou o suporte emocional necessário durante toda esta jornada. Também quero agradecer à minha orientadora e mentora nesta pesquisa, Prof. Dra. Marina Figueiredo Moreira, pela parceria, pela paciência e pelo suporte metodológico e acadêmico indispensável ao cumprimento desta missão.

Agradeço a todos os colegas de trabalho pela paciência e pelo comprometimento com a pesquisa. Agradeço também ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e à Advocacia-Geral da União (AGU), financiadores desta pesquisa.

Agradeço a todos os juízes que contribuíram durante a fase de validação semântica da escala e agradeço também a Leandro Camargo e Andreza, pelo apoio na fase de tradução do instrumento.

Por fim, dedico esta pesquisa a meus pais, Antônia e Eugênio, que sempre abriram mão dos próprios interesses para me promover as melhores condições de estudo possíveis.

RESUMO

Diante da necessidade de avanços na definição da transparência organizacional, além da ausência de instrumento de mensuração deste construto a nível nacional, esta pesquisa partiu de uma ampla revisão de literatura no intuito de propor uma escala de mensuração da transparência das organizações públicas brasileiras a partir da percepção de seus *stakeholders* internos. O instrumento de mensuração apresentado aqui originou-se na tradução, adaptação, validação semântica, aplicação e validação estatística de uma escala originalmente desenvolvida em Inglês. Durante a fase de validação semântica com oito juízes, foi utilizado o Coeficiente de Validade de Conteúdo (CVC), que se mostrou muito eficiente na construção de uma versão do instrumento que fosse o mais adequado possível ao contexto sócio cultural das organizações brasileiras. Após a aplicação em uma organização de atuação nacional no desenvolvimento de políticas públicas na área da educação, foram realizadas análises estatísticas nos 320 casos válidos por meio de Análise Fatorial Exploratória (AFE) e Análise Fatorial Confirmatória (AFC), obtendo-se cargas fatoriais satisfatórias em todos os fatores da escala adaptada. Como resultado, apresenta-se uma escala de percepção da transparência de organizações públicas validada ao contexto da administração pública brasileira contendo 39 itens distribuídos em oito fatores: competência; integridade; benevolência; transparência; participação; informação substancial; responsabilização e segredo, sendo este último um fator inverso. Os resultados da aplicação na organização estudada indicam que existem diferenças na percepção de transparência considerando-se as variáveis de gênero, tipo de vínculo com a organização e grau de instrução acadêmica.

Palavras-chave: percepção de transparência; adaptação de escala; validação de escala

ABSTRACT

Given the need for advances in the definition of organizational transparency, in addition to the lack of an instrument to measure this construct at the national level, this research started with a broad literature review in order to propose a scale of measurement of the transparency of Brazilian public organizations from the perception of its internal stakeholders. The measurement instrument presented here originated in the translation, adaptation, semantic validation, application and statistical validation of a scale originally developed in English. During the semantic validation phase with nine judges, the Coefficient of Content Validity (CCV) was used, which proved to be very efficient in the construction of a version of the instrument that was as appropriate as possible to the socio-cultural context of Brazilian organizations. After the application in a national organization in the development of public policies in the education field, statistical analyzes were carried out on the 320 valid cases by means of Exploratory Factor Analysis (EFA) and Confirmatory Factor Analysis (CFA), obtaining satisfactory factorial loads in all factors of the adapted scale. As a result, a transparency perception scale of public organizations validated to the Brazilian public administration context is presented, containing 39 items distributed in eight factors: competence; integrity; goodwill; transparency; participation; substantial information; accountability and secrecy, the latter being an inverse factor. The results of the application in the studied organization indicate that there are differences in the perception of transparency considering the variables of gender, type of link with the organization and degree of academic instruction.

Keywords: transparency perception; scale adaptation; scale validation

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Resumo das principais contribuições sobre as dimensões da transparência.....	36
Figura 2. Confiabilidade dos fatores na primeira versão da escala de Rawlins (2008a).....	41
Figura 3. Modelo conceitual de transparência e confiança	42
Figura 4. Confiabilidade dos fatores na segunda versão da escala de Rawlins (2008b).....	43
Figura 5. Proposta de modelo conceitual de transparência e confiança.....	46
Figura 6. Etapas da pesquisa	48
Figura 7. Principais melhorias implementadas durante a validação do instrumento.....	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Distribuição da amostra conforme o vínculo empregatício.....	51
Tabela 2. Distribuição da amostra conforme a instrução acadêmica	51
Tabela 3. Valores de CVC para cada item durante a primeira rodada de avaliações	54
Tabela 4. Valores de CVC para cada item durante a segunda rodada de avaliações	57
Tabela 5. Resultado da análise paralela	59
Tabela 6. Cargas fatoriais após AFE	61
Tabela 7. Índices de ajuste dos modelos avaliados na AFC.....	63
Tabela 8. Cargas fatoriais na AFC dos modelos de 3 fatores.....	64
Tabela 9. Correlações entre os fatores da escala de Rawlins (2008b) em sua aplicação original	65
Tabela 10. Correlações entre os fatores do modelo 2B	66
Tabela 11. Cargas fatoriais do modelo validado nesta pesquisa	68
Tabela 12. Pontuação média dos fatores da escala.....	69
Tabela 13. Itens com as maiores médias observadas	69
Tabela 14. Itens com as menores médias observadas	70
Tabela 15. Pontuação média dos fatores por grupos e por gênero	71
Tabela 16. Pontuação média por grau de instrução, grupo e gênero.....	71

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 Objetivo Geral	12
1.2 Objetivos Específicos	12
1.3 Justificativa	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Marcos Normativos da Transparência no Brasil	16
2.2 Revisão de Literatura	18
2.3 Transparência e Confiança	24
2.4 Formas de Mensuração para Transparência	27
2.4.1 As Dimensões da Transparência	27
2.4.2 Mensuração da Transparência	37
2.5 Escala de Mensuração da Percepção da Transparência Organizacional	39
2.5.1 Algumas Adaptações das Escalas de Rawlins	43
2.5.2 A Proposta Deste Estudo: Tradução, Adaptação e Validação da Escala de Rawlins	45
3. MÉTODOS	47
3.1 Tipo de Pesquisa e Abordagem	47
3.2 Procedimentos de Pesquisa	47
3.3 Caracterização da Organização	49
3.4 População e Amostra da Pesquisa	50
4. RESULTADOS	52
4.1 Adaptação e Validação da Escala	52
4.2 Estrutura Fatorial da Escala	58
4.2.1 Análise Fatorial Exploratória	59
4.2.2 Análise Fatorial Confirmatória	62
4.2.2.1 Testes Confirmatórios da Estrutura Proposta pela AFE	63
4.2.2.2 Testes da Escala Adaptada	65
4.3 Resultados da Aplicação da Escala na Organização	68
5. CONCLUSÕES	73
REFERÊNCIAS	77
APÊNDICE 1	85
APÊNDICE 2	86
APÊNDICE 3	87
APÊNDICE 4	88
APÊNDICE 5	89
APÊNDICE 6	90

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do discurso sobre as decisões políticas e corporativas, a transparência tem sido invocada, sem questionamento de seus princípios básicos, como um conceito valoroso, tornando-se um mito, um símbolo de poder ou um sinônimo de ética. Além disso, a transparência das organizações públicas tem sido reconhecida como a solução para diversos problemas de corrupção ou autoritarismo, uma vez que estimula o exercício da cidadania e a confiança da sociedade nas organizações públicas (Meijer, 2009; Worthy, 2010; Hansen, Christensen & Flyverbom, 2015; Porumbescu, 2017). Assim, a transparência é frequentemente associada à provisão de informação sob a perspectiva metafórica de que a luz do sol é o melhor desinfetante (Etzioni, 2010). Apresenta-se a transparência, portanto, como oposto de segredo, representando honestidade e integridade, mas também como uma forma de gerenciar o grau de visibilidade que os *stakeholders* internos e externos possuem sobre as informações das atividades da organização (Florini, 1998; Ball, 2009; Etzioni, 2010; Heald, 2012). Segundo aqueles que a questionam, a transparência pode gerar acomodação e desestímulo nos agentes públicos, além de resignação da sociedade (Curtin & Meijer, 2006; Bannister & Connolly, 2011; Bauhr & Grimes, 2014).

Em 2010, os vazamentos de registros de guerra promovidos pelo *WikiLeaks*, uma “versão radical da transparência” (Birchall, 2011, p. 21), trouxeram ao conhecimento público fatos sensíveis até então tratados como secretos por seus detentores. A princípio, imaginou-se que havia chegado uma nova era de transparência e que os benefícios atribuídos à abertura de dados seriam finalmente alcançados. No entanto, a complexidade e especificidade dos dados divulgados demonstrou a necessidade de haver prévia interpretação e organização das informações antes de sua disponibilização à sociedade, o que gerou críticas sobre a forma com que as informações foram selecionadas e transmitidas, havendo espaço para o entendimento de que certas informações devem ser mantidas em segredo em determinadas circunstâncias (Margetts, 2011; A. Roberts, 2012; Fenster, 2015; Albu & Flyverbom, 2016). Neste contexto, entende-se que, devido a limitações técnicas e conceituais, os consumidores das informações públicas são incapazes de receptionar, analisar e tomar decisões sozinhos com base em suas próprias análises (Etzioni, 2010). Este episódio demonstrou que a busca por transparência deve ser ponderada frente ao nível de informação de que seus atores dispõem e que seus benefícios devem ser avaliados com cautela.

O impulso em busca dos objetivos da transparência tem crescido nas últimas décadas, sendo geralmente admitida como um meio poderoso para alcançar um objetivo social desejável,

e neste contexto, os resultados esperados variam desde o aumento de visibilidade e eficiência para aumento da responsabilidade, participação e confiança (Florini, 1998; Relly & Sabharwal, 2009; Licht, Naurin, Esaiasson & Gilljam, 2014; Hansen et al., 2015). Em uma análise histórica da transparência no contexto público e político, percebe-se que a transparência se tornou um símbolo de autoridade cultural e moral, enquanto restam ao segredo as conotações negativas e, neste sentido, qualquer resistência à transparência por parte do Estado é automaticamente associada a culpa (Birchall, 2011). Rawlins (2008a) afirma que a responsabilidade moral da transparência é cumprida quanto esta oferece informações para que os *stakeholders* organizacionais tomem decisões racionais.

Parte da crescente demanda por transparência deve-se à expansão mundial das mídias, à explosão tecnológica e aos problemas de segurança nacional (Relly & Sabharwal, 2009), mas também às crises econômicas internacionais, às disputas políticas e à falta de confiabilidade nas organizações públicas e privadas, além do advento da Internet e dos dados abertos, que aumentaram a exposição das informações ao público (Michener & Bersch, 2013). Por outro lado, o maior interesse da sociedade em obter dados públicos pode estar relacionado ao fato de que a transparência afeta diretamente a confiabilidade das organizações públicas e do governo, visto que o fornecimento de informações objetivas pode aumentar a confiança no governo (Cook, Jacobs & Kim, 2010; Albu & Flyverbom, 2016). Assim, a percepção dos cidadãos sobre o quanto os governos estão sendo transparentes com o público influencia diretamente no anseio por mais transparência das organizações. Ou seja, se as organizações não são transparentes, a sociedade passa a exigir mais transparência do que exigiria caso percebesse que esse estado de transparência já é real (Piotrowski & Van Ryzin, 2007).

Em consulta à Controladoria Geral da União (CGU) é possível perceber que, nos últimos anos, houve evolução em relação ao cumprimento dos requisitos da Lei de Acesso à Informação. Os resultados da 3ª Avaliação da Escala Brasil Transparente, com dados coletados em 2016, mostram que doze estados brasileiros obtiveram nota máxima neste índice, enquanto apenas dois estados obtiveram nota máxima na 1ª Avaliação, realizada em 2015 (CGU, 2018). Apesar deste cenário, a publicidade das informações governamentais não significa necessariamente que exista uma linguagem “clara e objetiva” (Costa & Torres, 2015, p. 5). Além disso, a mera publicação de leis de acesso à informação não está diretamente relacionada a maiores índices de democracia e o simples reconhecimento da importância da transparência não significa que as ações de transparência sempre terão apoio efetivo das organizações (Ball, 2009; Relly & Sabharwal, 2009). Portanto, a divulgação dos dados por si só não agrega valor,

pois o que cria valor é o seu uso (Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk, 2012). Por fim, em sociedades mais esclarecidas sobre as atividades governamentais, já se entende que as políticas de transparência provavelmente não afetarão a opinião dos cidadãos sobre seus governos (Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong & Im, 2013). Ao medir transparência, é importante que se desenvolva um índice baseado nas opiniões dos *stakeholders*, visto que este instrumento deve aprimorar a transparência e a responsabilização, além de promover uma cultura de inclusão (Cruz et al., 2016; Janssen, Matheus, Longo & Weerakkody, 2017).

Para fins desta pesquisa, considera-se que a transparência pública é um valor fundamental a qualquer modelo de governo aberto, visto que permite a criação de mecanismos de divulgação das informações governamentais públicas, bem como a promoção da cultura da participação e do controle social. Desta forma, assume-se que a transparência contribui para o fortalecimento democrático brasileiro, pois fortalece a relação estado-sociedade e promove a cultura cívica de participação e controle, ou seja, de empoderamento e protagonismo do cidadão na gestão pública.

A transparência pode se tornar um problema caso seja percebida como um fim em si mesma ou se for encarada como solução suficiente para os problemas relacionados a corrupção e responsabilização (J. Roberts, 2009). Conforme os princípios democráticos, as organizações públicas devem buscar o bem comum por meio da geração de valor público e, neste sentido, suas ações devem promover a percepção de confiança de seus *stakeholders* por meio da divulgação de informações sobre os temas de maior interesse. A transparência influencia significativamente a confiança dos *stakeholders* organizacionais sobre as ações dos governos e de seus gestores na condução destas organizações, neste sentido, os conceitos de transparência e confiança estão estreitamente relacionados e devem ser estudados em conjunto, sendo as características dessa relação demonstradas de diversas formas (Rawlins, 2008a, 2008b; Meijer, 2009; Worthy, 2010; Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014; Porumbescu, 2017). Portanto a transparência será estudada aqui como um meio para se alcançar um valor organizacional maior, como a confiança de seus *stakeholders*.

Dado o contexto onde os *stakeholders* representam um forte influenciador no entendimento da transparência e, conseqüentemente, da confiança nas organizações, considera-se relevante que a mensuração da transparência organizacional seja conduzida a partir da percepção destes interessados sobre o quanto aquelas são transparentes. Portanto, tendo em vista a importância de se aferir a percepção dos diversos grupos de *stakeholders* sobre a transparência das organizações (Rawlins, 2008a), considera-se de primordial importância que

aquelas pessoas que trabalham nas organizações sejam consultadas sobre a sua percepção da transparência organizacional, portanto, elege-se a seguinte pergunta a ser respondida pela pesquisa: **Como mensurar a percepção dos indivíduos que trabalham em uma autarquia do governo federal do setor da educação sobre a transparência da organização?** Assim, espera-se que a pesquisa permita gerar um instrumento de medida validado para os estudos sobre transparência das organizações públicas de âmbito nacional.

1.1 Objetivo Geral

O principal objetivo da pesquisa foi **adaptar e validar uma escala para mensuração da percepção dos *stakeholders* internos em relação à transparência de uma organização pública que atua em âmbito nacional**. Este objetivo cumpriu-se por meio da tradução, adaptação, revalidação semântica, aplicação e validação estatística da escala de mensuração da transparência criada por Rawlins (2008b) considerando os *stakeholders* internos desta organização. Nesta escala, Rawlins (2008b) aborda dois construtos: transparência e confiança, por entender que os índices associados à transparência explicam 56% do fenômeno da confiança. Esta versão corresponde à segunda e última versão para a escala em questão, que originalmente continha somente o construto da “Transparência”, mas teve o construto da “Confiança” associado nesta versão que foi validada estatisticamente. Esta escala obteve índices estatísticos consistentes e apresentou resultados promissores para o desenvolvimento da pesquisa em transparência organizacional, não havendo outras escalas disponíveis para mensuração dos construtos da transparência e confiança. A escala é apresentada em detalhes na seção 2.4.

1.2 Objetivos Específicos

- Traduzir a escala de mensuração da transparência apresentada por Rawlins (2008b);
- Adaptar a escala às características da organização estudada e de seus *stakeholders*;
- Revalidar semanticamente a escala adaptada junto a especialistas e juízes;
- Aplicar o questionário por meio de *survey* a uma amostra populacional representativa;
- Aplicar análise fatorial exploratória e confirmatória sobre os dados coletados para validar a nova versão da escala;
- Analisar a percepção dos colaboradores internos sobre a transparência da organização.

1.3 Justificativa

As pessoas tendem a favorecer a transparência frente ao segredo, pois a transparência é um símbolo poderoso da democracia e exerce influência na percepção pública sobre a tomada de decisões governamentais. Ou seja, a transparência conduz à melhor aceitação de decisões de agentes governamentais, além de promover valores como a confiança e legitimação (Licht, 2014) e, neste sentido, as mídias sociais e as Tecnologias de Informação e Comunicação representam importante meio de fortalecimento da confiança da sociedade (Bertot, Jaeger & Grimes, 2012), além disso, considerando que grande parte dos dados governamentais já nasceu na era digital, é razoável, e esperado pela sociedade, que tais dados sejam divulgados na Internet (Hollyer, Rosendorff & Vreeland, 2014).

No entanto, a transparência ativa ainda não se tornou uma realidade no contexto das organizações públicas brasileiras (Raupp & Pinho, 2016) além disso, no contexto da prestação de contas dos municípios brasileiros, é possível perceber que, mesmo existindo a obrigatoriedade da prestação de contas de forma democrática, isso nem sempre ocorre devido às condições conflituosas do cenário onde se passam tais ações. Ou seja, a divulgação das informações de forma democrática ainda é insipiente e a comunicação é ineficaz, não promovendo o devido acesso às informações, portanto, a transparência torna-se prejudicada (Costa & Torres, 2015).

Com vistas a manter a sociedade informada sobre o cumprimento dos quesitos legais referentes à transparência governamental, a Controladoria Geral da União mantém a Escala Brasil Transparente, uma metodologia que afere a transparência pública em estados e municípios brasileiros. Esta escala é composta por 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão. Este índice mede a transparência governamental por meio da avaliação do cumprimento dos mandatos da Lei de Acesso à Informação e questões relativas à transparência passiva de organizações governamentais por meio de solicitações reais a estas entidades mediante os canais formais disponibilizados à sociedade. Atualmente, doze estados brasileiros mantêm nota máxima neste indicador (CGU, 2018).

Apesar deste cenário, no Brasil, a pesquisa sobre transparência pública está concentrada em estudos que avaliam este construto em nível de governos locais (Marino, Sucupira, Siqueira & Bermejo, 2017), o que demonstra a necessidade de avanço nas pesquisas nacionais que abordem a transparência sob a perspectiva das organizações e não apenas sob aspectos de governos municipais.

Portanto, no contexto nacional, não existe proposição de escala que avalie a transparência das organizações pela perspectiva de seus *stakeholders*, apresentando-se como uma importante lacuna que justifica os avanços em pesquisas empíricas no dado contexto. Além disso, segundo Williams (2015, p. 808), as pesquisas sobre os índices de transparência ainda não avançaram a ponto de encontrar um instrumento que seja “amplamente aceito”, o que reforça a importância de se avançar nesta direção.

Por fim, ressalta-se que a organização estudada, apesar de sua significativa influência no processo de políticas públicas em âmbito nacional, não dispõe de um instrumento objetivo para mensuração da percepção de transparência por parte de seus *stakeholders*, evidenciando-se uma lacuna de pesquisa a ser explorada neste trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O termo transparência, no que se refere ao componente de controle institucional, tem origem associada a organizações não governamentais e organizações supranacionais na década de 1990, sendo também associada a *accountability* e boa governança, em especial no contexto dos trabalhos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, quando seus documentos orientavam os países a adotarem a transparência como fomento à participação popular em definições sobre políticas públicas envolvendo conflitos de interesse e orçamento em organizações públicas (Ball, 2009).

Apesar dos benefícios aparentes, existem contextos nos quais a transparência, como instrumento anticorrupção, pode ser prejudicial ao benefício público (Bannister & Connolly, 2011; Park & Blenkinsopp, 2011), em especial nas sociedades onde as lideranças são fracas e o potencial econômico é pequeno (Muthukrishna, Francois, Pourahmadi & Henrich, 2017). A transparência pode se tornar problemática caso seja tratada como algo perfeito e suficiente como solução para responsabilização (J. Roberts, 2009). Assim, a tendência de uma falsa transparência tem ganhado força em uma época de explosão de informações, revelando que é uma tarefa difícil estabelecer uma linha divisória entre a “transparência falsa” e a “transparência de baixa qualidade” (Michener & Bersch, 2013, p. 240).

Além disso, há contextos onde o segredo é, no mínimo, recomendável, como nos casos onde a divulgação de informações sensíveis pode ameaçar o interesse público e a segurança da população ou nos casos onde a preservação de condições comerciais exige que determinadas informações sejam mantidas em sigilo (Bannister & Connolly, 2011). Em outra análise, também é necessário considerar que a omissão ao direito de sigilo leva a um contexto totalitário, ou seja, caso o Estado adote a obrigação pela divulgação integral e incondicional de suas ações, poderá aplicar o autoritarismo contra ele próprio. Neste sentido, o segredo do Estado é profundamente paradoxal, pois tanto consolida a democracia como ferramenta de segurança como a prejudica quando permite exceções do Estado de Direito (Birchall, 2011).

A sensação de confiabilidade e transparência dos governos parece ser afetada pela percepção da sociedade sobre a transparência das organizações públicas, ou seja, aquelas entidades que representam a interface entre o governo e os cidadãos. Os conceitos de transparência governamental e transparência das organizações públicas estão muito próximos e por vezes apresentados como sinônimos, e neste sentido, diversos estudos concebem a

transparência governamental a partir da medição da divulgação de informações sobre os governos locais por meio eletrônico (Grimmelikhuijsen, 2010; Cruz et al., 2016; Garrido-Rodríguez, Zafra-Gómez & López-Hernández, 2017). Além disso, a transparência governamental está ligada à transparência política, tendo em vista a estreita relação entre diversos gestores e governantes do Poder Executivo com a política propriamente dita desenvolvida pelos agentes do Poder Legislativo. Ou seja, a vida pública dos agentes que comandam estas organizações passa a ter papel fundamental na definição de transparência governamental (Balkin, 1999). Portanto, diante da proximidade entre transparência governamental e organizacional, este estudo limita-se ao segundo construto, sendo eventualmente considerado como fomento à transparência governamental.

2.1 Marcos Normativos da Transparência no Brasil

A Constituição Federal de 1988 representou um marco em relação às garantias de direitos dos cidadãos, inclusive no direito de acesso à informação. Também criou obrigações ao governo em prestar contas ao cidadão. Considerando o avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação e sua aplicação em todas as relações sociais, principalmente com o advento da Internet após os anos 90, o governo naturalmente passou a integrar este ambiente, quando surgiu o conceito de governo eletrônico no Brasil.

Desde 2000, quando foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Brasil demonstra sua intenção em promover a transparência nos gastos públicos, pois ela se tornou um princípio desta Lei, juntamente com os princípios de *planejamento, controle e responsabilização*. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco no tema de *accountability*, visto que promoveu a responsabilização política dos governantes em relação à sociedade (Brasil, 2000).

O tema da transparência alcançou notoriedade nacional em 2011, quando o Brasil realizou uma série de ações de fomento à transparência e ao controle social. Neste ano, foi publicada a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e foi instituído o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, além da atuação protagonista do Brasil na implantação da Parceria para Governo Aberto em nível internacional. A Lei de Acesso à Informação regulamentou o direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição de 1988, sendo assim, criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades sem necessidade de apresentar motivo. Ela incentiva o desenvolvimento da cultura da transparência e do controle social na Administração Pública, abrangendo os três Poderes da União nas esferas Nacional, Estadual e

Municipal. A Lei de Acesso à Informação ainda estabeleceu restrições quanto à divulgação de dados pessoais ou de dados classificados como sigilosos (Brasil, 2011).

Por sua vez, as diretrizes do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, instituído em 2011, incluem o fomento à participação social e à transparência, o incremento da disponibilidade de informações, além do estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos (CGU, 2011). Ainda em 2011, o Brasil foi cofundador da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), presidindo o grupo inicialmente formado por oito países. Tratou-se de uma iniciativa multilateral que, atualmente, conta com 75 países em busca do comprometimento dos governos locais, especialmente com a transparência, o empoderamento do cidadão, o combate à corrupção e o uso de novas tecnologias para o fortalecimento da governança. A OGP define quatro princípios de governo aberto: transparência; prestação de contas e responsabilização (*accountability*); participação cidadã; e tecnologia e inovação (OGP, 2012).

No Brasil, a Parceria para Governo Aberto é liderada pela Controladoria Geral da União (CGU) e existem diversas organizações sociais que fomentam o tema, como a Open Knowledge Brasil (OKBr) e a Transparência Brasil, por exemplo. Para a Organização dos Estados Americanos (OEA), que promove a *Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas*, o governo aberto está contido em um modelo que contempla transparência, colaboração e participação (Bellix, Guimarães & Machado, 2016).

No Brasil, o Portal da Transparência do Governo Federal é um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas do governo, com atualização diária. Segundo o Portal, a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes. É um canal de mão dupla, pois também é possível que o cidadão comunique situações que achar pertinentes. De forma similar, a Secretaria-Geral da Presidência da República publicou a Portaria 36 de 11 de novembro de 2014, onde institui o ambiente virtual de participação social, o Participa.br:

Art. 2º O Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a participação, a produção de conhecimento, a mobilização e a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros. (SGPR, 2014, p. 1)

De forma complementar à Lei de Acesso à Informação, e com vistas a estabelecer as regras para disponibilização dos dados do governo, foi criada, em 2016, a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Esta norma amplia as possibilidades de controle social para fronteiras que vão além dos dados financeiros, pois permite o acompanhamento qualitativo da execução, ou seja, o monitoramento e avaliação de políticas públicas.

De forma complementar, o Portal Brasileiro de Dados Abertos potencializa o uso de tecnologias de automação e abre espaço democrático para a coleta e análise dos dados governamentais, pois centraliza e apresenta todos os dados já disponibilizados pelos órgãos do governo. Do ponto de vista instrumental, a Política de Dados Abertos estabelece que cada órgão deve criar o seu próprio Plano de Dados Aberto, apresentando detalhadamente os seus inventários de dados e um cronograma para abertura dos dados, além de programas internos de estruturação do tema (Brasil, 2016).

A transparência é percebida como um dos princípios básicos da governança corporativa, juntamente com os princípios de equidade, *accountability* e responsabilidade corporativa. Portanto, a transparência é representada como garantia de disponibilização das informações tangíveis e intangíveis de interesse das partes envolvidas, não se limitando às obrigações legais (IBGC, 2015).

Os resultados da Escala Brasil Transparente, promovida pela CGU, mostram a evolução em relação ao cumprimento dos requisitos da Lei de Acesso à Informação, onde o levantamento de 2016 mostra que doze estados têm nota 10 no levantamento. Por outro lado, o Índice de Dados Abertos para o Brasil, promovido pela FGV em parceria com a *Open Knowledge Foundation* no Brasil (OKBr), mostra que a avaliação no Brasil indicou um escore de 68%. O país se posiciona em 8º no ranking, uma colocação antes dos Estados Unidos, e o primeiro dentre os países da América Latina (OKF, 2018).

2.2 Revisão de Literatura

Neste capítulo, serão discutidos os achados da revisão de literatura acerca da transparência primordialmente em trabalhos publicados desde o ano 2000, visto que a produção científica sobre este construto se desenvolveu sobremaneira após a virada do século (Meijer, Curtin & Hillebrandt, 2012; Parris, Dapko, Arnold & Arnold, 2016; Schnackenberg & Tomlinson, 2016; Cucciniello et al., 2017; Marino et al., 2017).

Primeiro, serão apresentadas as discussões sobre o conceito da transparência. Na sequência, segue-se com apresentação dos principais trabalhos sobre as dimensões da

transparência. Em seguida, será apresentada a relação entre transparência e confiança dos *stakeholders* organizacionais.

A transparência é estudada e conceituada em uma ampla variedade de disciplinas e paradigmas, como relações públicas, políticas públicas, finanças e ciência política e, neste sentido, é percebida como algo positivo para as relações organizacionais, pois a abertura dos dados estimula a confiança. Apesar de existirem pesquisas mais antigas sobre transparência, foi somente a partir da década de 1990 que este construto foi investigado no contexto de negócios, gestão e governança (Albu & Flyverbom, 2016).

Nos últimos 25 anos, a literatura tem identificado três principais objetos de transparência. Primeiramente, a transparência orçamentária e financeira, que se refere à abertura de informações sobre a forma dos gastos públicos. Em seguida, a transparência administrativa, ou seja, informações sobre organização e operação das organizações. Finalmente, a transparência política, que retrata o interesse em conhecer informações sobre os gestores e políticos eleitos (Cucciniello et al., 2017; Marino et al., 2017). A transparência também pode ser explicada por três dimensões: divulgação, precisão e clareza. Portanto, informações transparentes devem ser divulgadas e recebidas oportunamente, além de serem fidedignas à realidade e apresentadas de forma clara e com fácil entendimento pela sociedade (Schnackenberg & Tomlinson, 2016).

Em diversas pesquisas, a transparência é avaliada no contexto da teoria da agência, e nessa perspectiva, a transparência é um meio para controle da assimetria de informações entre o cidadão (principal) e as organizações governamentais (agente). Tendo em vista a grande disparidade de acesso a informação entre agente e principal, as ações do cidadão em suas relações com as organizações públicas restam comprometidas (Filgueiras, 2011; Horochovski & Clemente, 2012; Bauhr & Grimes, 2014; Porumbescu, 2015; Muñoz, Bolívar & Hernández, 2017). Nesse sentido, Kim, Kim e Lee (2009) afirmam que a transparência pode ser alcançada ampliando-se o acesso direto do cidadão a informações governamentais de seu interesse. Por outro lado, Marques (2007) afirma que os problemas de agência podem ser resolvidos por meio da governança corporativa.

Considerando que transparência trata de disponibilização de informação nas organizações públicas, existe uma assimetria de informações entre as organizações e a sociedade, e essa assimetria deve ser considerada ao avaliar o comportamento das organizações públicas. Primeiro, as organizações geralmente são monopólios, onde há protecionismo das informações com vistas a garantir a idoneidade destas organizações na condução das políticas

públicas. Por outro lado, essa discricionariedade pode gerar distorções indesejáveis na tomada de decisão, visto que a inexistência de *benchmark* torna mais complexas a definição de metas e a aferição de resultados. Por fim, devido à característica hierárquica (em lugar de uma lógica de mercado) das organizações públicas, a articulação organizacional gira em torno de disputas de poder em jogos estratégicos que buscam autonomia institucional. Esta independência e o isolamento garantem que as informações não sejam compartilhadas e blindam as organizações de interferências superiores e monitoramentos por parte da sociedade (Arellano-Gault & Lepore, 2011).

A arquitetura institucional de autonomia das organizações públicas contribui para o isolamento destas organizações e favorece a criação de assimetria de informações entre as organizações e a sociedade. Considerando este conflito de interesses, é necessário que entidades externas influenciem na mudança de comportamento destes agentes públicos, pois eles irão mudar quando entenderem que os custos da opacidade são maiores que os custos de ser transparentes (Arellano-Gault & Lepore, 2011).

Meijer (2009) considera a transparência como “a capacidade de ver claramente pelas janelas de uma instituição” (p. 258). O autor apresenta a transparência como uma manifestação cultural e atribui três perspectivas para a transparência mediada por computador: pré-moderna; moderna; e pós-moderna. Sob a perspectiva **pré-moderna**, os opositores da transparência mediada por computador acreditam que esta não tem capacidade de melhorar a sociedade e a democracia. Por outro lado, afirmam que este tipo de transparência está necessariamente associada a efeitos perversos, como informação desqualificada, manipulação de informações antes de sua publicação e suspeitas do público a respeito da confiabilidade das instituições. A crítica está associada às formas de interação promovidas pelas novas tecnologias, visto que, segundo seus opositores, as formas tradicionais de produção de confiança como o contato direto e as interações contextualizadas são superiores aos novos mecanismos.

Por sua vez, a transparência **moderna** é apresentada por Meijer (2009) como uma transparência mediada, onde não há contato direto entre aqueles que consomem e os que produzem as informações. São destacados três aspectos da transparência mediada por computador: (i) a unidirecionalidade, visto que a informação é transmitida e uma direção apenas; (ii) a descontextualização das informações geralmente apresentadas longe dos ambientes onde foram produzidas; e (iii) a natureza calculada e estruturada das informações em um ambiente computacional que não foi preparado para o tratamento de texto.

Finalmente, sob a perspectiva **pós-moderna**, o autor destaca que a transparência dos dias atuais não é muito maior que aquela experimentada na era pré-moderna, no entanto, a principal diferença é que aquela era direta enquanto atualmente a transparência é mediada por computador. Outra diferença é que a transparência é percebida atualmente como símbolo e fonte de poder da sociedade em relação aos governos por se tratar de uma forma de vigilância fragmentada. Além disso, a transparência tem gerado uma hiper-realidade na Internet sobre as instituições públicas, geralmente apresentada por indicadores e números diversos, onde a representação por si mesma torna-se mais importante que a realidade representada (Meijer, 2009).

Em uma análise sobre o uso da palavra “transparência” sob uma perspectiva pós-moderna, a transparência também é aceita como um processo ou uma forma de condução das ações organizacionais. De acordo com esta perspectiva, é possível enquadrar a transparência por meio de três metáforas: (i) como **valor público** adotado pela sociedade contra a corrupção, ou seja, está associada a valores de democracia e confiança da sociedade nos governos; (ii) como sinônimo de **tomada de decisão** governamental aberta aliando disponibilidade, segurança e privacidade; e (iii) como ferramenta de **boa governança** em programas, políticas, organizações e nações. Além disso, a percepção pública é medida pela frequência de contato do governo, o nível de preocupação com o sigilo e o quanto de acesso governamental é percebido (Ball, 2009).

A transparência pode ser entendida como uma metáfora ou uma analogia e significa estar aberto e disponível para exame e análise, mas também pode ser definida como um atributo passivo ou negativo. Ou seja, por se tratar de um atributo e não de uma atividade, estaria associada a uma liberdade negativa. Esta percepção se justifica devido ao fato das iniciativas de transparência estarem associadas a ações de proibição de sigilo ou obrigação de disponibilização, por exemplo. Além disso, geralmente não existem ações que obriguem o consumo ou o acesso de tais informações (Schauer, 2011).

Grimmelikhuijsen (2009) adota o conceito de transparência como a “conduta dos assuntos públicos abertos ou sujeitos ao escrutínio público” (p. 175), que pode ser usada como um instrumento político de governo, além disso, representando um valor democrático. Em uma análise da transparência governamental mediada pela Internet, Grimmelikhuijsen (2010, p. 10) define a transparência como “a divulgação ativa de informações por uma organização, de forma a permitir que o funcionamento interno ou o desempenho dessa organização sejam monitorados por atores externos”. Em um contexto da transparência mediada por computador,

Grimmelikhuijsen et al. (2013, p. 576) entendem que “a transparência é a disponibilidade de informações sobre uma organização ou ator que permite aos atores externos monitorar o funcionamento interno ou o desempenho dessa organização”.

De acordo com Etzioni (2010), a transparência pode ser entendida como um princípio que permite o acesso do público a informações de uma organização e geralmente é atribuída como sinônimo de *openess* e *disclosure*, ou seja, associada a abertura e divulgação, mesmo sendo possível perceber pequenas diferenças entre os termos.

Bannister e Connolly (2011) propõem uma arquitetura para o entendimento da transparência eletrônica na administração pública entendida por quatro grupos de valores ou crenças: (i) o **direito do público de saber e boa governança**, o que acontece por dentro da administração tendo em vista o caráter de controle, representada pela forma de governo que gera eficiência, equidade, integridade e honestidade; (ii) o **custo e risco da entrega**, apesar das tecnologias de informação reduzirem os custos da divulgação, elas também podem ampliar as vulnerabilidades a divulgação inapropriada de dados sigilosos ou ataques virtuais; e (iii) o **direito dos servidores públicos à privacidade pessoal**, o que geralmente causa conflitos entre estes servidores e os que acreditam que devem ter acesso irrestrito às informações sobre como estas pessoas trabalham e se comunicam; e iv) **administração pública efetiva**, que trata de questões operacionais.

Do ponto de vista legal e normativo, os direitos de acesso são percebidos como peças fundamentais ao exercício da cidadania. Assim, conforme Taylor e Buranelli (2008), espera-se que uma democracia que funcione adequadamente garanta *accountability* sobre seus agentes públicos devido à natureza de suas ações públicas. Para Matias-Pereira (2010), alguns princípios básicos norteiam tanto instituições privadas quanto públicas: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. Sendo assim, a transparência é o quesito mais importante para os investidores na busca por implementação da boa governança corporativa. A transparência, juntamente com a responsividade, é avaliada por Horochovski e Clemente (2012) como componente da dimensão de *accountability* e, neste contexto, a transparência contribui para a redução da assimetria de informação de orçamento público entre governo e o cidadão.

Em uma discussão teórica, Michener e Bersch (2013) afirmam que muito se falou nas pesquisas sobre transparência, mas o conceito ainda não foi definido de forma precisa e “não há entendimento empírico coletivo sobre o conceito” (p. 233). Desta forma, os autores partem

do pressuposto de que transparência é “informação registrada” (p. 234) e uma importante variável independente que explica a corrupção e *accountability*.

A transparência é considerada por Park e Blenkinsopp (2011) como um importante moderador entre satisfação dos cidadãos, confiança no governo e corrupção, pois aumenta a satisfação enquanto reduz a corrupção. A transparência pode ser produzida por meio de documentos ou pelo acesso a reuniões e decisões tomadas, evidenciando a capacidade dos entes externos de enxergar dentro das organizações em uma analogia ao “aquário” de peixes (Meijer et al., 2012; Meijer, 2013, 2015, p. 191). Com o intuito de definir um modelo heurístico para a transparência governamental, Meijer (2013, p. 430) defende a transparência como a “disponibilidade de informações sobre um ator que permite que outros atores monitorem o funcionamento ou desempenho do primeiro ator”.

Licht, Naurin, Esaiasson e Gilljam (2014, p. 112) assumem que “transparência refere-se ao grau com que a informação se faz disponível sobre como e por que as decisões são produzidas dentro de uma determinada instituição”.

Na perspectiva de Parris et al. (2016), transparência é a “medida a qual uma parte interessada percebe os esforços organizacionais para promoção de aprendizado sobre si mesma” (p. 233). Assim, estes autores entendem que a transparência pode ser aprimorada oferecendo-se aos *stakeholders* as informações relevantes a eles de forma simples e que facilite o seu aprendizado e tomada de decisão.

Schnackenberg e Tomlinson (2016) destacam que a transparência tem sido pesquisada como uma relação entre organização e *stakeholders* no intuito de criar, manter ou reparar a confiança de forma implícita ou explícita. Os autores definem que “a transparência é a qualidade percebida da informação compartilhada intencionalmente de um remetente” (p. 1788).

Segundo os autores, a transparência trata de **informações**, especificamente aquelas informações compartilhadas de forma proposital, não sendo consideradas informações transparentes aquelas que são fruto de ações pontuais. Além disso, a transparência trata da percepção do receptor sobre as informações compartilhadas, mesmo que as organizações sejam capazes de influenciar nesta percepção. Finalmente, a percepção de transparência varia conforme a qualidade da informação compartilhada, sendo a qualidade um quesito central da transparência (Schnackenberg & Tomlinson, 2016).

A transparência não trata apenas da geração de fluxo de informações, visto que é necessário que exista participação concreta dos envolvidos na definição das informações a

serem divulgadas, além da validação da pertinência das informações para criação de conhecimento a seu público. Desta forma, Rawlins (2008a, 2008b) oferece uma definição de transparência como uma intenção de “disponibilizar toda a informação liberável” (p. 75, p. 7), mesmo que seu conteúdo seja de natureza negativa. Além disso, a informação distribuída deve ser precisa, tempestiva e inequívoca.

2.3 Transparência e Confiança

A transparência é um meio de demonstrar que o comportamento do ente público é coerente com as expectativas de seus *stakeholders*, que por sua vez, podem monitorar as organizações públicas e motivar melhorias nesse comportamento, seja de forma preventiva ou por meio de ações corretivas. Neste sentido, a relação entre transparência e participação é unidirecional, visto que a participação está associada com a melhoria da transparência, no entanto, maiores níveis de transparência não resultam em mais participação (Welch, 2012). Neste sentido, do ponto de vista do controle social por meio dos mecanismos de transparência, Hollyer et al. (2014) entendem que o incremento do fluxo de informações para a cidadania possibilita aos cidadãos melhorar o nível de controle sobre seus governantes, incrementando também o desempenho do governo.

A menos que a transparência seja percebida pelos *stakeholders* organizacionais como um comportamento que faça a diferença, é possível que implantar a transparência produza mais efeitos negativos que contribuições (Heald, 2006, p. 36), portanto, a divulgação de forma isolada pode prejudicar a transparência e pode “ofuscar”, ao invés de “iluminar” (Rawlins, 2008a, p. 74). Assim, a transparência é uma ferramenta essencial nos processos colaborativos entre as organizações e seus *stakeholders*, no entanto, ela também pode ser percebida com um obstáculo à efetiva governança devido aos efeitos negativos do monitoramento intensivo resultante (Douglas & Meijer, 2016).

Avaliando a transparência como uma manifestação cultural, Meijer (2009) faz uma reflexão sobre a discussão das relações entre transparência mediada por computador e confiança no setor público. O autor conclui que as formas de transparência mediadas por computador não substituem as formas tradicionais de transparência, por outro lado, as complementam. Neste sentido, as formas mediadas por computador precisam ser complementadas com as formas tradicionais com vistas a não romper com a prática existente. Além disso, o autor defende que as diversas formas de transparência devem coexistir no intuito de criar mecanismos consistentes

de confiança, uma vez que a sociedade vive diversas eras de desenvolvimento da transparência simultaneamente.

Segundo Grimmelikhuijsen (2009), mais transparência aumenta o conhecimento do cidadão sobre as organizações, no entanto, não aumenta automaticamente os níveis de confiança nas organizações, visto que é necessário que existam muitas informações divulgadas para que haja efeito na confiança, ou seja, mais que simples informações de promoção dos governantes ou organizações, é necessário que sejam divulgadas informações detalhadas em grandes quantidades (Grimmelikhuijsen, 2009). No entanto, é necessário haver equilíbrio sobre a quantidade de informações a ser compartilhada, e na perspectiva de Rawlins (2008b, p. 6) “o público que recebe essa informação deve definir a escala”.

O exercício democrático, a confiança no governo, a prevenção de corrupção e a provisão de informações de forma correta e tempestiva estão ligadas aos direitos de acesso a informações governamentais (Jaeger & Bertot, 2010). Neste sentido, Raupp e Pinho (2013) identificam na transparência o componente de *accountability* capaz de promover mais confiança dos governados em relação a seus governantes.

A percepção da sociedade sobre os serviços públicos varia de acordo com as informações divulgadas sobre o desempenho das organizações. Ou seja, a satisfação aumenta quando são divulgadas informações sobre desempenho satisfatório e diminui quando a divulgação retrata um cenário negativo (James, 2011).

Em um estudo sobre o impacto da transparência na confiança dos cidadãos em seus governos, Song e Lee (2016) perceberam que maiores interações entre os cidadãos e o governo por meio das mídias sociais são meios de aumentar a confiança e a percepção dos cidadãos sobre a transparência governamental. Ou seja, a transparência é um importante mediador entre a confiança no governo e o uso de mídias sociais pelos cidadãos.

Na relação entre transparência e legitimidade dos objetivos institucionais, Barbalho e Medeiros (2014, p. 469) identificam a transparência como “estimulador de mecanismos isomórficos”, ou seja, mecanismos que estimulam ou pressionam pela manutenção de um determinado estado de formas e práticas que permitem o estabelecimento da legitimidade organizacional. No entanto, Tolbert e Mosserberger (2006), em sua avaliação do impacto do governo eletrônico nas atitudes do cidadão sobre o governo, identificaram que atitudes de confiança institucional pela perspectiva do cidadão não predizem confiança no governo.

Em diversos estudos avaliados por Kang e Hustvedt (2014), a transparência é percebida como uma das principais condições para o estabelecimento de relações de confiança entre

stakeholders e organizações, por meio de estratégias de comunicação e divulgação que demonstrem responsabilidade social da organização.

Buscando entender se as informações que os cidadãos de uma cidade da Itália consideram relevantes para a sua interação com o governo são de fato divulgadas, Cucciniello, Bellè, Nasi e Valotti (2014) concluem que uma orientação aos *stakeholders* é essencial para o sucesso das iniciativas de transparência. Da mesma forma, entendem que mais divulgação não significa melhoria nas ações do governo, por outro lado, a divulgação pode fragilizar o governo e as instituições ou pode pressupor efeitos maiores que os observados.

Neste sentido, em uma análise sobre as contribuições da transparência para a geração de valor público por meio de 16 serviços públicos de países do Caribe, Douglas e Meijer (2016) observam que a transparência é uma condição para a criação de valor público, pois as organizações com melhores pontuações em valor público enfatizam a transparência sobre seu ambiente autorizativo, divulgando constantemente informações sobre os processos de tomada de decisão e oportunidades de participação.

Em uma revisão de literatura sobre as iniciativas de transparência em governo eletrônico por meio de mídias sociais e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Bertot, Jaeger e Grimes (2012, p. 80) identificam que a falta de transparência pode: aumentar a atratividade à corrupção; criar vantagens informacionais para grupos privilegiados; perpetuar o controle sobre os recursos; incentivar o oportunismo; limitar a seleção de servidores e colaboradores por critérios de eficiência e honestidade; prejudicar a confiança social. Os autores identificam que as TICs contribuem para grande redução de custos na coleta, distribuição e acesso às informações governamentais, além de proporcionar aos governos uma nova abordagem para criar transparência junto à sociedade e promover o combate à corrupção. Além disso, as mídias sociais melhoram o acesso a informações governamentais por meio de canais interativos onde é possível conhecer e entregar informações não encontradas em outros meios.

Desta forma, a relação entre transparência e confiança foi estudada sob diversas perspectivas, o que demonstra o reconhecimento da relação entre estes dois construtos, visto que a transparência aumenta significativamente a confiança nas organizações (Park & Blenkinsopp, 2011) e em seus líderes (Norman, Avolio & Luthans, 2010), além disso, a transparência é um antecedente da confiança dos *stakeholders* organizacionais (Schnackenberg & Tomlinson, 2016) e uma condição crucial para a reconstrução da confiança dos *stakeholders* (Jahansoozi, 2006). Portanto, a transparência está estreitamente associada à confiança, sendo recomendável que estes construtos sejam estudados de forma conjunta. Por fim, a relação entre

transparência e confiança também é estudada por Rawlins (2008b), que apresenta um modelo onde a transparência explica significativamente a confiança. Esta relação entre os construtos da transparência e confiança corrobora o objetivo desta pesquisa, que consiste na mensuração da transparência organizacional por meio de uma escala que tenha como base a percepção dos *stakeholders* organizacionais a respeito da transparência da organização.

2.4 Formas de Mensuração para Transparência

Para este estudo, realizou-se revisão de literatura entre os meses de Julho de 2017 e Junho de 2018 sobre as dimensões e escalas disponíveis para mensuração da transparência organizacional. Para seleção de artigos para realização do levantamento, foram pesquisados os termos *transparency dimensions*, *transparency scale*, *transparency index*, *transparency perception* e *transparency measure* nas bases de periódicos CAPES, ProQuest, Science Direct, Web of Science e Spell, sendo pesquisados os termos em Português nesta última.

O espaço temporal da pesquisa abrange os trabalhos científicos publicados entre 2007 e 2018. Como resultado, foram listados 1.543 artigos. Em seguida, foram avaliados o título e resumo de cada artigo, a fim de eliminar as repetições e selecionar os trabalhos cujo objetivo guardasse aderência à pesquisa sobre mensuração da transparência organizacional.

Desta forma, após o trabalho de refinamento, foram selecionados 50 artigos para a leitura e análise. Além disso, a título de ampliação da abrangência da pesquisa, também foram selecionados os artigos mais relevantes referenciados nos trabalhos inicialmente selecionados, sendo apresentados, a seguir, os principais resultados desta revisão de acordo com os objetivos desta pesquisa.

2.4.1 As Dimensões da Transparência

Com o propósito de construir uma classificação da transparência, Heald (2006) propõe uma análise da relação triangular entre transparência, abertura e vigilância, explorando as direções e variedades da transparência. Quanto às direções, o autor define dois tipos de transparência. (i) A **transparência vertical**: trata das informações que transitam de baixo para cima ou de cima para baixo, denotando a relação entre agente-principal ou entre governados e governantes. A transparência para cima representa a capacidade dos governos enxergarem as informações dos governados, por sua vez, a transparência para baixo representa a capacidade da sociedade em visualizar as informações dos governos. (ii) A **transparência horizontal**: trata das informações que podem ser percebidas de dentro para fora ou de fora para dentro. A

transparência para fora ocorre quando é possível que alguém de dentro da organização consiga enxergar fora dela. Por outro lado, a transparência para dentro ocorre quando é possível olhar para dentro das organizações mesmo estando fora delas.

Heald (2006) também discute as variedades da transparência propondo três dicotomias: (i) **transparência do evento versus transparência do processo**: nesta relação, os eventos são representados por etapas ou entregas que, por sua vez, são ligados por processos, ou seja, processos são executados resultando em eventos. Assim, a transparência dos eventos é caracterizada pela entrega de informações sobre estas etapas. Por sua vez, a transparência do processo significa apresentar informações internas sobre como as ações são realizadas para se alcançar tais resultados, e neste sentido, este tipo de transparência pode fragilizar as organizações ao expor informações que possam ser entendidas como sigilosas ou sensíveis; (ii) **transparência de atos passados versus transparência em tempo real**: aqui, existem vantagens e desvantagens nos dois modelos e estes devem ser aplicados conforme o caso específico. A transparência em tempo real é mais dispendiosa para a organização que a transparência por meio de relatórios periódicos. Neste caso, as atenções da organização estão voltadas ao controle e dificilmente a equipe poderá se concentrar integralmente às suas atividades. A vantagem deste tipo de transparência é o maior controle. Por outro lado, a transparência de atos passados e por meio de janelas de divulgação é mais confortável e programada, no entanto, permite ações de manipulação de informações antes de sua divulgação; e (iii) **transparência nominal versus transparência efetiva**: esta dicotomia diferencia a transparência originada por formalidades legais da transparência real, neste sentido, para que a transparência seja efetiva, é necessário que existam receptores capazes de processar e usar as informações adquiridas.

A pesquisa de Heald (2006) foi continuada por Bannister e Connolly (2011), que propõem três categorias de transparência eletrônica. De acordo com sua perspectiva, a transparência eletrônica pode ser dividida segundo: (i) a transparência dos **dados**, relacionada a fatos e objetos e que pode ser percebida principalmente pela pergunta sobre “o quê?”; (ii) a transparência do **processo**, que reflete a divulgação de passos ou ações e pode ser representada pela pergunta “como?”; e (iii) a transparência sobre a **tomada de decisão e política**, que trata da racionalidade das decisões e ações do governo e pode ser entendida pela questão sobre o “por quê?”.

Rawlins (2008a) entende que é importante ganhar confiança e lealdade dos *stakeholders* das organizações e, assim, desenvolveu uma medida de transparência organizacional a partir da

percepção destes *stakeholders* mais adequada que uma medida de transparência dos gestores da imagem da organização. O autor considera a existência de três tipos de transparência: (i) transparência **informativa**, que trata de informação confiável, substancial e útil; (ii) transparência **participativa**, em que há envolvimento dos *stakeholders* na identificação das informações desejadas por eles; (iii) transparência de **accountability**, ou seja, com a divulgação de informações sobre atividades e políticas organizacionais de responsabilização.

Em uma revisão de 103 artigos, Meijer et al. (2012) apresentam a transparência como um dos pilares do governo aberto juntamente com a participação. Para os autores, a transparência representa o acesso às informações do governo e define a dimensão de governo aberto chamada **visão**, ademais, a participação trata da abertura de acesso às arenas de tomada de decisão e define a dimensão **voz** do governo aberto. Os autores também destacam que não existe uma percepção comum sobre as relações entre transparência, abertura e governo aberto, desta forma entendem que existem três tipos de relação entre transparência (visão) e participação (voz) no contexto do governo aberto. A primeira trata do “relacionamento sinérgico”, a segunda é uma “relação de complementaridade”, e, finalmente, uma “relação prejudicial” entre visão e voz (Meijer et al., 2012, pp. 14–15).

A transparência também pode ser apresentada por meio de duas dimensões com relação de dependência e continuidade entre elas, sem as quais uma informação não pode ser dita transparente. A primeira dimensão é a **visibilidade**, ou seja, a informação que se permite visualizar de forma fácil e completa. A segunda dimensão, dependente da primeira, é a **inferabilidade**, que seria o grau que a informação tem de contribuir com conclusões verificáveis e conclusivas (Michener & Bersch, 2013).

Meijer (2013) propõe um modelo de transparência baseado no pressuposto de que a construção social da transparência surge de complexidades **estratégicas**, **cognitivas** e **institucionais**. Do ponto de vista **estratégico** a transparência representa poder em meio aos arranjos político-econômicos e nas disputas entre atores poderosos que influenciam a forma de transparência que o governo assumirá, divulgando ou ocultando determinadas informações. As complexidades **cognitivas** dizem respeito às formas, quantidades, grau de detalhamento e periodicidade com que as informações são apresentadas, bem como o impacto que estas podem causar a depender da forma de sua apresentação. Por fim, as questões **institucionais** retratam as incertezas trazidas pelas orientações dos órgãos liderados por gestores que nem sempre percebem na transparência a melhor forma de prestação de contas, além disso, as novas

tecnologias forçam as organizações a se posicionarem quanto à divulgação quando nem sempre estão preparadas para isso.

No tocante à transparência mediada por computador, a informação transparente pode ser avaliada conforme três aspectos centrais: completude, tom e usabilidade. A **completude** refere-se à informação aberta integralmente, enquanto o **tom** da informação diz respeito ao grau de positividade desta informação, por fim, a **usabilidade** da informação está relacionada à temporalidade e clareza da informação (Grimmelikhuijsen et al., 2013).

Em busca de atributos para mensuração da transparência, Hollyer et al. (2014) entendem que a ausência de dados permite avaliar a divulgação de dados. Neste sentido, avaliam a ausência de dados por duas perspectivas: como reflexo da disposição governamental para disseminação de dados; e como representação da incapacidade governamental de colher e divulgar informações. Neste caso, os autores buscam entender a percepção de transparência pelas variáveis **disposição** e **capacidade** governamentais.

Acerca dos mecanismos causais que podem conectar transparência e legitimidade Licht et al. (2014) definem a transparência em duas formas: a **transparência na lógica**, que explica ao público externo as razões, fundamentos e circunstâncias das decisões tomadas geralmente após a ocorrência dos fatos e sem o envolvimento dos receptores; a **transparência nos processos** que se refere à informação sobre as negociações, deliberações e tomada de decisão, podendo ocorrer em tempo real ou após a decisão ter sido proferida.

Em um estudo que busca identificar mecanismos causais que podem conectar transparência e legitimidade, Licht et al. (2014) afirmam que a noção comum de uma correlação positiva direta entre transparência e legitimidade é bastante ingênua, visto que os efeitos são muito dependentes do contexto e podem ser tanto positivos quanto negativos. A transparência pode contribuir para a geração de legitimidade e pode ser estudada pela perspectiva de três teorias da tomada de decisão: (i) considerando a **teoria da agência**, a transparência pode reduzir as incertezas e suspeitas sobre o comportamento do agente em contextos de risco moral, assim, tornando o principal mais confiante em delegar poderes ao agente, portanto, aumentando a legitimidade deste último; (ii) de acordo com a **teoria da democracia deliberativa**, a transparência contribui para o entendimento das decisões tomadas, incrementando sua legitimidade; e (iii) conforme a **teoria da equidade processual**, as pessoas confiarão em seus líderes e instituições caso percebam que os processos são conduzidos de forma justa e transparente, o que inclui oportunidade de manifestação, imparcialidade e tratamento respeitoso (Licht et al., 2014).

Fenster (2015) argumenta que a transparência é melhor entendida por meio de uma teoria de comunicação constituída de três componentes: as **instituições** (remetente); as **informações** (mensagem); e o **público** (receptor). As instituições de Estado representam o ator que produz, armazena e divulga as informações, ou seja, o remetente das informações. Fenster (2015) destaca a fragilidade das organizações governamentais em controlar seus dados, seja com o objetivo de ocultar ou divulgar informações, devido à sua complexidade funcional e geográfica, a burocracia, os contratos de terceirização e a grande diversidade nas relações trabalhistas de empregados envolvidos na produção, catalogação, armazenamento e divulgação das informações da organização. Desta forma, devido à complexidade crescente das organizações do governo, “estas informações e comunicações não podem ser controladas” (Fenster, 2015, p. 157).

O segundo componente desta teoria da comunicação representa a mensagem, ou seja, as informações que as instituições produzem. Em tese, estas informações são armazenadas e passíveis de serem encontradas de forma eficiente, representando a tomada de decisão do governo. No entanto, existem muitas formas de ocultar, omitir, destruir, embaralhar ou mesmo não produzir as informações que demonstrem com clareza as verdades inconvenientes às organizações ou a seus funcionários, pois não há o que divulgar se não há registro. Além disso, as informações são passíveis de diversas interpretações a depender do interesse do interlocutor, o que torna os consumidores da informação dependentes de interpretadores, como a mídia, por exemplo. Desta forma, “a informação governamental não existe como um objeto capaz de transmissão simples e não é recebido pelo público de forma pura e objetiva” (Fenster, 2015, p. 159).

Por fim, segundo a teoria da comunicação proposta, o **público** é o componente receptor, apto e disposto a consumir as informações produzidas, sendo capaz de interpretar o seu significado e fazer uso destas informações. No entanto, este público receptor que recebe a informação liberada pelo estado transparente só existe como “um conceito vazio na teoria política” sustentado por um ideal de transparência (Fenster, 2015, p. 160). Além disso, os cidadãos preferem confiar nos entes políticos para tomar suas decisões e não investem tempo e energia para pesquisar e entender as informações sobre problemas complexos.

Em uma análise histórica da transparência do governo holandês nos últimos 250 anos, Meijer (2015) apresenta a **disponibilidade** da informação e o **potencial uso** desta informação como os principais elementos da transparência. Conforme o autor, a transparência é um domínio disputado e objeto de debate entre políticos, governos, *stakeholders*, jornalistas, cientistas,

cidadãos, dentre outros. O autor conclui que mudanças estruturais na transparência estão ligadas a mudanças estruturais políticas e sociais. Além disso, é possível afirmar que a modernização do Estado está conectada ao incremento da transparência.

Considerando os arranjos da transparência governamental, Meijer, Hart e Worthy (2015) propõem um *framework* capaz de conduzir uma avaliação contextual da transparência por meio de seis perspectivas agrupadas em dois domínios: a **transparência política** e a **transparência administrativa**. O *framework* proposto não permite a mensuração do nível de transparência, por outro lado, é uma proposta de análise ampla dos pontos positivos e negativos de cada uma das perspectivas.

A transparência política, relacionada a direitos democráticos, de participação e de direito ao conhecimento sobre as informações do governo. Aqui os autores destacam três categorias: (i) a perspectiva **democrática**, onde a principal questão é entender se os cidadãos “estão habilitados a participar na esfera pública, assim como supervisionar como os seus representantes políticos usam os seus mandatos” (Meijer et al., 2015, p. 4); (ii) a perspectiva **constitucional**, onde se busca entender se a transparência fortalece ou prejudica o sistema democrático de pesos e contrapesos, visto que a transparência é necessária para se reduzir o abuso do poder executivo, por outro lado, este tratamento aberto pode resultar em controles meramente formais que visam evitar os problemas existentes em uma lista de verificações, além disso, há risco de pequenos problemas serem destacados de formas desproporcionais, levantando a atenção apenas às falhas; (iii) a perspectiva de **aprendizado**, que busca entender se a transparência enriquece o debate público e a capacidade coletiva para resolução dos problemas, uma vez que reduz a assimetria informacional entre os participantes, embora os atores dominantes possam manipular ou direcionar as informações e discussões a seu favor. Segundo os autores, “informação neutra é um oximóron”, ou seja, reúne dois conceitos contraditórios (Meijer et al., 2015, p. 6).

O segundo domínio trata da transparência administrativa, que diz respeito a preocupações gerenciais voltadas à boa governança e sobre como/quando a transparência contribui para a competência executiva do governo. Aqui são apresentadas as três perspectivas de avaliação da administração pública do ponto de vista da transparência administrativa: (i) perspectiva da **economia/eficiência**, que avalia se a transparência contribui para o atingimento dos objetivos das políticas públicas, visto que ela promove “melhores escolhas” e um “comportamento mais racional” por meio de “regulação mais efetiva” Meijer et al. (2015, p. 11). No entanto, também são destacados efeitos negativos, como os custos materiais e humanos

relacionados a implantação da transparência, as limitações de entendimento, tratamento e uso por parte dos consumidores das informações, além de comportamentos demasiadamente conservadores e restritivos por parte dos administradores quando estes estão sob intensa vigilância; (ii) a perspectiva de **integridade**, onde se avalia a possibilidade da transparência induzir os administradores a agir em prol do coletivo em vez de agir em benefício próprio ou a serviço da corrupção, embora existam limitações relativas à privacidade dos administradores do governo; por fim, (iii) a perspectiva da **resiliência**, que avalia se a transparência promove maior capacidade adaptativa e robustez aos sistemas administrativos para resistir a mudanças, riscos e ameaças.

Em busca de uma definição consistente sobre transparência, Parris et al. (2016) realizaram uma revisão de literatura em 537 artigos sobre o tema e constaram que as definições do construto variam muito, sendo geralmente imprecisas. Desta forma, propõem um esquema entre duas variáveis: a **percepção** sobre a conduta ética e a **realidade** sobre a conduta ética das organizações, que variam entre “muito baixa” e “muito alta”. A relação entre estas variáveis cria quatro quadrantes, onde o cenário ideal caracteriza-se pelo alto nível de conduta ética e alto nível de percepção pelos *stakeholders*. Por outro lado, os autores orientam sobre a necessidade de incremento da transparência organizacional quando existe alto nível de conduta ética que não é percebido pelos *stakeholders*.

Em uma revisão de literatura sobre a pesquisa multidisciplinar de transparência governamental publicada em 187 trabalhos entre 1990 e 2015, Cucciniello et al. (2017) encontraram seis tipos de transparência governamental. Segundo os autores, a transparência governamental pode ser apresentada quanto ao objeto da transparência, sendo informações sobre (i) administração, (ii) política ou (iii) orçamento. Também pode ser apresentada quanto as atividades da transparência, podendo abordar atividades (i) da tomada de decisão, (ii) das políticas públicas ou (iii) dos resultados alcançados pelas políticas públicas. Neste sentido, observa-se que a maioria dos trabalhos aborda os objetos financeiros da transparência. No entanto, os autores admitem que os resultados empíricos que tentam cruzar a transparência e os benefícios atribuídos a ela ainda estão longe de serem consistentes (Cucciniello et al., 2017). Contribuindo para esta pesquisa, Marino et al. (2017) realizaram uma revisão de literatura que cobriu os trabalhos sobre transparência pública no Brasil publicados entre 1990 e 2017, chegando a resultados semelhantes.

Lee e Boynton (2017) apresentam um ponto de vista operacional da transparência como um processo organizacional que visa determinar a natureza e o escopo da informação a ser

compartilhada. Assim, apresentam um quadro teórico que relaciona fatores situacionais nas organizações (crises, tipo de organização, ambiente externo, etc) e a perspectiva de seus *stakeholders* (acionistas, investidores, funcionários, cidadãos, etc).

As dimensões do construto da transparência foram identificadas por Schnackenberg e Tomlinson (2016) após revisão da literatura desde os anos 1990 em um trabalho que sumarizou as contribuições da transparência nas relações de confiança entre organizações e seus *stakeholders*. Assim, a transparência não é um construto unidimensional, portanto, foram identificadas três dimensões que representam o entendimento deste conceito: “*a closer examination of this collective body of work suggests that researchers have conceptualized transparency in three primary ways: disclosure, clarity, and accuracy*” (Schnackenberg & Tomlinson, 2016, p. 1791).

A dimensão **divulgação** significa que informações relevantes devem ser divulgadas de forma aberta e recebidas em tempo hábil. A relevância da informação divulgada está associada a processos de identificação do público alvo destas informações, além da determinação da relevância das informações a serem divulgadas. A dimensão divulgação aumenta em virtude da percepção dos *stakeholders* sobre sua relevância e temporalidade oportuna. Por sua vez, a dimensão **clareza** identifica o quanto a informação é compreensível, ou seja, o receptor deve ser capaz de entender a informação sem que haja possibilidade de ambiguidades. A dimensão clareza aumenta conforme os *stakeholders* percebem que a informação pode ser compreendida. Por fim, a dimensão **precisão** define que a informação divulgada deve ser correta e, também, que deve ser uma representação da verdade. A dimensão precisão aumenta na medida em que os *stakeholders* percebem que as informações são confiáveis (Schnackenberg & Tomlinson, 2016).

A **Figura 1** apresenta, em ordem cronológica, uma síntese das principais propostas de modelos teóricos e tipologias sobre a transparência das organizações públicas, além disso, as dimensões de transparência apresentadas nos trabalhos pesquisados na revisão de literatura foram organizadas segundo três perspectivas propostas aqui para agrupamento dos resultados da pesquisa. É possível perceber que grande parte dos trabalhos apresenta dimensões de transparência passíveis de serem organizadas em uma das seguintes perspectivas: i) **objeto da transparência**: esta perspectiva agrega as propostas que encaram a transparência organizacional essencialmente como uma forma de disponibilização de informações produzidas, além da definição e análise das características quantitativas e qualitativas destes dados; ii) **processo organizacional**: aqui são agrupadas as propostas de dimensões de

transparência que objetivam a visualização das atividades operacionais das organizações como uma forma de abertura, ou seja, o foco não está no objeto da transparência (dado) mas na forma como estas informações são criadas, mantidas e apresentadas à sociedade; e iii) **objetivo organizacional**: onde são agrupadas as dimensões que têm foco nas questões voltadas à abertura dos dados referentes ao planejamento das organizações e na construção de políticas públicas para criação de valor para a sociedade. Diante das três perspectivas propostas aqui, percebe-se que as pesquisas sobre o objeto da transparência são mais robustas e maduras, enquanto o tratamento da transparência por uma perspectiva operacional ou das informações estratégicas ainda carecem de avanço em termos de definição e estrutura do construto.

Autores	Modelo teórico ou tipologia da transparência	Perspectivas de transparência		
		Objeto da transparência	Processo organizacional	Objetivo organizacional
Balkin (1999)		▪ informacional	▪ participativa	▪ responsabilização
Heald (2006)	▪ vertical ▪ horizontal ▪ nominal ▪ efetiva	▪ atos passados ▪ em tempo real	▪ eventos ▪ processos	
Piotrowski e Van Ryzin (2007)		▪ documentos obtidos	▪ fiscal ▪ sobre segurança	▪ de princípios ▪ sobre o bom governo
Rawlins (2008a)		▪ informacional	▪ participativa	▪ responsabilização
Ball (2009)	▪ valor público ▪ tomada de decisão ▪ boa governança			
Meijer (2009)	▪ pré-moderna ▪ moderna ▪ pós-moderna			
Bannister e Connolly (2011)	▪ boa governança ▪ custos e riscos ▪ direitos dos servidores públicos ▪ administração pública efetiva	▪ dados	▪ processo	▪ tomada de decisão
Michener e Bersch (2013)		▪ visibilidade ▪ inferabilidade		
Grimmelikhuijsen et al. (2013)		▪ completude ▪ tom ▪ usabilidade		
Meijer (2013)		▪ complexidades cognitivas	▪ questões institucionais	▪ estratégia
Hollyer et al. (2014)			▪ capacidade	▪ disposição

Autores	Modelo teórico ou tipologia da transparência	Perspectivas de transparência		
		Objeto da transparência	Processo organizacional	Objetivo organizacional
Licht et al. (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ teoria da agência ▪ teoria da democracia deliberativa ▪ teoria da equidade processual 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ nos processos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ na lógica
Fenster (2015)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ teoria de comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ informação a ser divulgada (mensagem) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ possuidor da informação (remetente) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ possuidor da informação (remetente)
Meijer (2015)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ disponibilidade ▪ potencial uso 		
Meijer et al. (2015)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ política ▪ administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ perspectiva da economia/eficiência ▪ perspectiva de integridade ▪ perspectiva da resiliência 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ perspectiva constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ perspectiva democrática ▪ perspectiva de aprendizado
Schnackenberg e Tomlinson (2016)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ divulgação ▪ clareza ▪ precisão 		
Douglas e Meijer (2016)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ criação de valor público 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ completude ▪ mascaramento ▪ usabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ capacidade operacional ▪ ambiente de autorização 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ proposição de valor público
Cruz et al. (2016)			<ul style="list-style-type: none"> ▪ informação organizacional ▪ funcionamento do município ▪ tributação e regulamentos ▪ relacionamento com os cidadãos ▪ compras, economia e finanças 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ planos e planejamento urbano
Parris et al. (2016)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ realidade sobre a conduta ética 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ realidade sobre a conduta ética 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ percepção sobre a conduta ética
Cucciniello et al. (2017); Marino et al. (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ objeto da transparência ▪ atividades da transparência 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ administrativa ▪ política ▪ orçamentária 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tomada de decisão ▪ resultados alcançados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ políticas públicas
Lee e Boynton (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ponto de vista operacional 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ fatores situacionais nas organizações ▪ perspectiva de seus <i>stakeholders</i> 	

Figura 1. Resumo das principais contribuições sobre as dimensões da transparência

Fonte: Elaborado pelo autor

Em sua proposta de escala de mensuração da transparência, Rawlins (2008b) partiu das dimensões de transparência propostas por Balkin (1999): **transparência informacional**: o “conhecimento sobre os atores e decisões governamentais e acesso à informação governamental” (p. 393); **transparência participativa**: “a capacidade de participar de decisões políticas por meio de representação justa ou participação direta” (p. 393); e **transparência de responsabilização**: “a capacidade de responsabilizar funcionários do governo - seja para o sistema legal ou para a opinião pública - quando eles violam a lei ou quando agem de maneira a afetar negativamente os interesses das pessoas” (p. 394). Portanto, para Rawlins (2008b), a transparência deve conter: “estes três elementos importantes: informação que é verdadeira, substancial e útil; participação das partes interessadas na identificação das informações de que necessitam; e relatórios objetivos e equilibrados das atividades e políticas de uma organização que responsabilizam a organização” (p. 6).

Considerando a análise fatorial realizada por Rawlins (2008b), este autor chegou a seus quatro fatores para a escala de percepção da transparência organizacional, quais sejam: informações substanciais; participação; responsabilidade; e segredo (um fator que mede o oposto da abertura). Desta forma, para fins desta pesquisa, assume-se as dimensões de transparência apresentadas por (Balkin, 1999): transparência **informacional**; transparência **participativa**; e transparência de **responsabilização**.

2.4.2 Mensuração da Transparência

Diversos pesquisadores examinam empiricamente os índices de transparência da *Transparency International* (TI, 2018), uma organização internacional que tem como missão a luta contra a corrupção (Maali & Al-Attar, 2017), sendo que tais indicadores estão comumente atrelados a conceitos financeiros e de corrupção (Gordon & Patterson, 2009; Guillamón, Bastida & Benito, 2011; del Sol, 2013; Vicente, Benito & Bastida, 2013; Turnes & Ernst, 2015; Araujo & Tejedo-Romero, 2016; Lopes & Serrasqueiro, 2017). Estes indicadores estão geralmente associados a organizações privadas ou nações, além de representarem a agregação de fatores resultantes da coleta de dados em sites governamentais ou institucionais. Portanto, não guardam semelhança com os objetivos desta pesquisa, uma vez que não mensuram a percepção de *stakeholders* organizacionais.

Relly e Sabharwal (2009) examinaram, em uma amostra de 122 países, a relação entre a percepção de transparência sobre a formulação de políticas governamentais e alguns indicadores relacionados ao incremento do fluxo de informações: (i) a presença de uma lei de

acesso à informação, (ii) infraestrutura de telecomunicações, (iii) governo eletrônico, (iv) liberdade de imprensa, (v) democracia e (vi) produto interno bruto per capita. Os autores concluem que a adoção de leis de acesso à informação não está necessariamente associada ao incremento da democracia.

Douglas e Meijer (2016) avaliaram a influência da transparência na criação de valor público e propuseram um esquema que considera três temas sobre os tipos de informação: (i) **capacidade operacional**, (ii) **ambiente de autorização** e (iii) **proposição de valor público**. Para cada tema de informação são avaliados: (i) **completude**, (ii) **mascaramento** e (iii) **usabilidade**. Os autores perceberam que existe maior criação de valor público quando há mais transparência sobre o ambiente de autorização.

Piotrowski e Van Ryzin (2007) investigaram a demanda dos cidadãos sobre transparência governamental e propuseram seis variáveis dependentes: (i) escala de **transparência fiscal**, (ii) escala de **transparência sobre segurança**, (iii) escala de **transparência de princípios**, (iv) escala de **transparência sobre o bom governo**, e sobre os (v) **documentos obtidos** nos últimos anos. Os autores identificaram que a confiança está relacionada à transparência e propõem que o custo da transparência para os governos e a preservação das informações pessoais sejam investigadas quanto a sua influência no nível de demanda por transparência governamental.

Cruz et al. (2016) propõem um índice de transparência municipal considerando que poucos estudos empíricos sugerem escalas no contexto da transparência dos governos locais, enquanto outros estudos estão orientados para a usabilidade dos portais institucionais ou para a transparência fiscal em sentido restrito. Após revisão da literatura sobre as pesquisas de mensuração de transparência municipal, os autores perceberam que muitos dos índices propostos “sofrem de duas principais limitações” (Cruz et al., 2016, p. 10): aplicação de pesos iguais a todos os indicadores, o que comumente resulta em agregações equivocadas. Uma segunda limitação está relacionada ao fato de muitos índices serem baseados em levantamentos de municípios, o que pode gerar problemas de auto seleção e viés positivo introduzido pelos entrevistados. Os autores propõem 70 indicadores agrupados em sete dimensões (Cruz et al., 2016, p. 11–12):

- Informação organizacional, composição social e funcionamento do município;
- Planos e planejamento;
- Taxas locais, tarifas, taxas de serviço e regulamentos;
- Relacionamento com os cidadãos como clientes;
- Compras públicas;

- Transparência econômica e financeira;
- Planejamento urbano e manejo do uso do solo.

Cruz et al. (2016) reconhecem as limitações do índice de transparência municipal, por se tratar de um indicador que reduz diversas dimensões em um único número, além das limitações e características dos dados compartilhados por meio da transparência baseada nos portais governamentais, pois são unidirecionais, descontextualizados e excessivamente estruturados (Meijer, 2009).

Considerando os trabalhos avaliados na revisão de literatura, não foi possível observar pertinência aos objetivos da pesquisa, visto que diversos trabalhos apresentam aferições de transparência conforme a perspectiva dos entes governamentais, fato que vai de encontro ao objetivo da pesquisa, qual seja, propor uma escala de mensuração da percepção dos *stakeholders* organizacionais. Desta forma, optou-se por adotar como base para esta pesquisa a proposição de Rawlins (2008b), que se apresenta na sessão seguinte.

2.5 Escala de Mensuração da Percepção da Transparência Organizacional

A Controladoria Geral da União mantém a Escala Brasil Transparente, uma metodologia que afere a transparência pública em estados e municípios brasileiros conforme 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão. Não obstante a relevância da conformidade dos órgãos governamentais à Escala Brasil Transparente, conforme a revisão de literatura apresentada nesta pesquisa, a divulgação de informações não significa necessariamente o engajamento organizacional com os ideais da transparência. Portanto, é necessário que se considerem alguns aspectos sobre a importância de se desenvolver uma escala para mensuração da transparência organizacional que não seja originada pelo próprio poder público.

Primeiro, considerando o fato de que as organizações públicas conhecem previamente os quesitos pelos quais serão avaliadas quanto à sua transparência, ou seja, os mandatos da LAI e demais leis que regem o tema na esfera federal, encontra-se uma fragilidade na aplicação de uma métrica que leve em consideração exclusivamente os quesitos pressupostos neste arcabouço de normas. Segundo, apesar da Escala Brasil Transparente representar um importante instrumento no aprimoramento do controle social por meio das ferramentas governamentais de transparência, tais indicadores são obtidos por meio de itens dicotômicos, o que pode resultar em certas fragilidades, conforme exploram Garrido-Rodríguez et al. (2017) e

Cruz et al. (2016). Por fim, considerando que os quesitos que compõem este indicador são unidirecionais, ou seja, representam a percepção do próprio poder público acerca do que seria relevante divulgar, encontra-se uma fragilidade do ponto de vista da confiança da sociedade em suas organizações governamentais, visto que podem estar desalinhados das expectativas dos cidadãos.

Neste sentido, destaca-se o fato de que a organização estudada não dispõe de métrica objetiva para mensuração da confiança e percepção de seus *stakeholders* sobre a transparência da organização. Portanto, observa-se a oportunidade de propor avanços na pesquisa nacional com vistas a propor-se uma escala de mensuração da transparência organizacional que não considere exclusivamente quesitos pressupostos no arcabouço das leis que criaram as organizações, por outro lado, uma escala que possa aferir esta transparência conforme a percepção dos *stakeholders* organizacionais internos ou externos, ou seja, aqueles que devem ser os principais apoiadores ou beneficiados pelas ações destas organizações.

Além disso, a transparência já foi discutida sob diversas perspectivas e temas, no entanto, esta discussão ainda não alcançou consenso entre os estudiosos (Relly & Sabharwal, 2009; Grimmelhuijsen, 2010; Park & Blenkinsopp, 2011; Michener & Bersch, 2013; Hansen et al., 2015). Apesar da relação entre transparência e confiança ser identificada em diversas pesquisas, Schnackenberg e Tomlinson (2016) destacam que ainda existem lacunas neste campo de pesquisa, pois ainda não há consenso acerca do significado da qualidade da informação, sobre os efeitos da transparência na relação entre organização e seus *stakeholders*, e sobre os mecanismos que influenciam na percepção de transparência. Além disso, os autores identificam que é necessário avançar nas proposições de mecanismos de gestão da transparência organizacional.

Portanto, considerando a relação entre transparência e confiança já apresentada nesta pesquisa, adota-se aqui a proposta de escala de mensuração da transparência de Rawlins (2008b), que apresenta uma escala para mensuração da percepção de transparência organizacional por parte de seus *stakeholders*. Trata-se de uma escala validada estatisticamente em seu contexto original, o que lhe atribui resultados confiáveis para a mensuração dos construtos da transparência e confiança organizacionais investigados nesta pesquisa. Conforme o propósito desta pesquisa, a escala original de Rawlins (2008b) foi traduzida, adaptada e revalidada estatisticamente, portanto, os frutos desta iniciativa estão apresentados nas sessões de resultados deste trabalho.

A escala de mensuração da transparência de Rawlins (2008b) foi proposta inicialmente durante a realização da *Public Relations Society of America International Conference*, em 2006, quando media somente o construto da transparência, posteriormente publicada em periódico acadêmico (Rawlins, 2008a). Nesta primeira aplicação da escala, foi selecionada uma amostra dentre os funcionários de uma organização de saúde com uma população de 25.000 funcionários. Neste momento, vários itens foram desenvolvidos para medir a **reputação organizacional** sobre transparência e os **esforços de comunicação**, seguindo-se três rodadas de pré-testes do instrumento.

Após análise fatorial exploratória, foram identificados três fatores sobre o traço da reputação organizacional: integridade, respeito pelos outros e abertura; e quatro fatores sobre o esforço de comunicação: participação, informação substancial, responsabilização e segredo, apresentados na **Figura 2**. Ao final das análises, a escala, inicialmente com 57 itens, foi reduzida a 40 itens a fim de torná-la mais confiável. Os modelos propostos por Rawlins (2008a) para os traços de reputação organizacional e esforços de transparência são apresentados no **APÊNDICE 1** e **APÊNDICE 2**. Sendo assim, organizações transparentes devem ser vistas como tendo integridade, respeito por seus *stakeholders* e sendo abertas em sua comunicação. Além disso, os esforços organizacionais devem incrementar os índices de participação, informações substanciais e dimensões de responsabilização, por outro lado, devem reduzir o segredo.

<i>Factor/Scale</i>	<i>N of Cases</i>	<i>N of Items</i>	<i>Variance</i>	<i>SD</i>	<i>Alpha</i>
Integrity	315	5	18.13	4.25	.89
Respect	315	6	42.93	6.55	.88
Clarity	311	5	32.72	5.72	.93
Participation	303	6	76.60	8.75	.92
Substantial info	299	7	65.89	8.11	.92
Accountability	306	5	39.88	6.31	.86
Secretive	304	5	30.53	5.53	.78

Figura 2. Confiabilidade dos fatores na primeira versão da escala de Rawlins (2008a)
 Fonte: Rawlins (2008a, p. 93).

Em 2008, Rawlins (2008b) propôs uma nova composição de sua escala, quando incorporou o construto da confiança, partindo das considerações de Hon e Grunig (1999), Paine (2003) e McKnight, Choudhury e Kacmar (2002), juntamente com a transparência, sendo a primeira vez que os dois construtos foram testados juntos com o objetivo de avaliar sua relação (Rawlins, 2008b). Segundo o autor, “a literatura sugere claramente que, para aumentar a

confiança, as organizações devem ser mais abertas e transparentes com a sua comunicação”. evidenciando a ligação entre transparência organizacional e confiança (Rawlins, 2008b, p. 1).

Avançando a versão original de sua escala, Rawlins (2008b) investigou a relação entre transparência e confiança no intuito de avaliar a confiabilidade do modelo. Neste teste, a transparência explicou fortemente a confiança, conforme modelo teórico apresentado na **Figura 3**. Na versão aprimorada de sua escala, Rawlins (2008b) considera as dimensões de transparência apresentadas por Balkin (1999), que serão replicadas nesta pesquisa: transparência **informacional**, **participativa** e sobre **responsabilização**. Assim, conforme Rawlins (2008b) a transparência pode ser definida por três elementos: “informação que é verdadeira, substancial e útil; participação dos *stakeholders* na identificação das informações de que necessitam; e divulgação objetiva e equilibrada das atividades e políticas de uma organização e políticas que mantêm a organização responsabilizada” (p. 6).

Considerando o cenário das relações das organizações públicas, Rawlins (2008b) considera o seguinte definição operacional para confiança: “é a disposição de uma das partes de ser vulnerável a outra parte com base na confiança de que a última parte é competente e confiável, tem integridade e age com boa vontade” (p. 5).

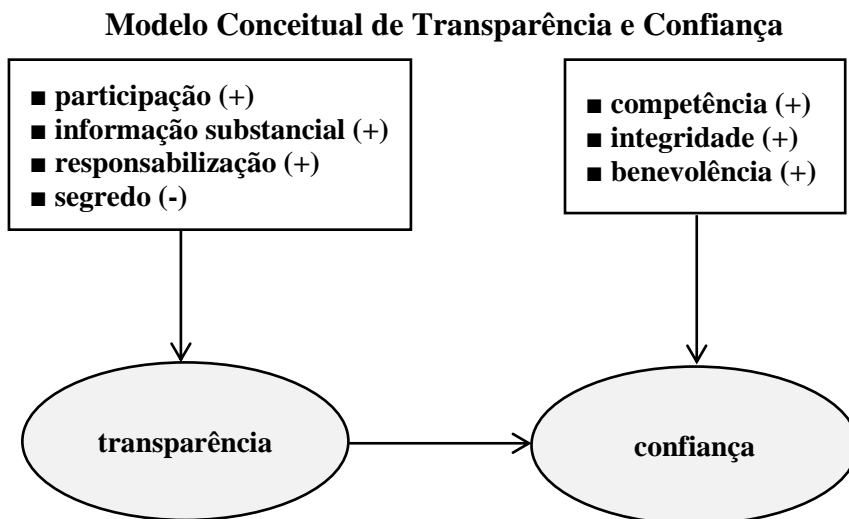


Figura 3. Modelo conceitual de transparência e confiança

Fonte: Criado pelo autor a partir do modelo conceitual de Rawlins (2008b)

Além disso, quanto ao construto da transparência, será adotada a definição operacional de Rawlins (2008b), que a define como:

"a tentativa deliberada de disponibilizar todas as informações legalmente liberáveis - de natureza positiva ou negativa - de maneira precisa, oportuna, equilibrada e inequívoca,

com o objetivo de melhorar a capacidade de raciocínio dos públicos e mantendo organizações responsáveis por suas ações, políticas e práticas." (Rawlins, 2008b, p. 7)

Nesta versão da escala, o pesquisador apresentou nove fatores: confiança geral, competência, integridade, benevolência, transparência geral, participação, informação substancial, responsabilização e segredo. Estes fatores são apresentados na **Figura 4**. A lista completa dos itens da escala pode ser vista no **APÊNDICE 3**.

Ao testar o modelo proposto, o autor concluiu que “correlações e regressões forneceram fortes evidências de que a confiança e transparência estão positivamente relacionadas” (Rawlins, 2008b, p. 15). Os resultados da validação estatística indicaram variações na confiabilidade dos Alphas de Cronbrach, que variaram entre 0.78 e 0.93, representando bons índices de confiabilidade desde a primeira versão do instrumento. Por entender que se trata de instrumento com boa qualidade estatística, optou-se por propor tradução, adaptação e validação estatística da escala de Rawlins ao caso brasileiro.

	alpha	sd	Item Mean ^a
Overall Trust (3 items)	0.79	4.15	4.61
Competence (3 items)	0.87	3.12	5.72
Integrity (4 items)	0.92	5.57	4.98
Goodwill (3 items)	0.92	4.87	4.29
Overall Transparency (4 items)	0.91	5.84	4.61
Participate (6 items)	0.92	8.74	4.20
Substantial Information (7 items)	0.93	8.15	4.94
Accountability (5 items)	0.87	6.38	4.29
Secrecy (A reverse construct w/5 items)	0.79	5.63	3.20

Figura 4. Confiabilidade dos fatores na segunda versão da escala de Rawlins (2008b)
 Fonte: Rawlins (2008b, p. 11).

2.5.1 Algumas Adaptações das Escalas de Rawlins

A escala de mensuração da transparência proposta por Rawlins (2008b) posteriormente foi aplicada com adaptações por DiStaso e Bortree (2012), que exploraram o conceito da transparência no uso organizacional de mídias sociais. Os autores aplicaram o instrumento adaptado a uma amostra de 315 profissionais de comunicação em organizações com fins lucrativos listadas na revista *Forbes 500* e 150 profissionais de comunicação em organizações sem fins lucrativos listadas na revista *Forbes 200*. A escala propôs quatro medidas para medir a transparência de mídia social. Apesar dos autores não terem divulgado detalhes da escala

adaptada ou sobre sua análise estatística, concluíram que “as mídias sociais eram usadas como uma ferramenta para ajudar as organizações a serem responsáveis por suas ações e comunicar como as decisões organizacionais afetam os outros” (DiStaso & Bortree, 2012, p. 513).

Em seguida, Fussell Sisco e McCorkindale (2013) aplicaram a primeira versão da escala de mensuração da transparência de Rawlins (2008a) visando analisar quantitativamente a transparência e a credibilidade das organizações sem fins lucrativos de câncer de mama que participam de sites de mídia social, em especial *Facebook* e *Twitter*. Os autores apresentaram os índices de confiabilidade com os seguintes valores para Alpha de Cronbach: integridade (0.77), respeito pelos outros (0.83), clareza (0.76), participação (0.76), informação substancial (0.78), responsabilização (0.71), e segredo (0.73), ou seja, inferiores aos valores obtidos inicialmente por Rawlins (2008a), mas ainda representativos.

Os pesquisadores concluíram que Facebook e Twitter afetam a percepção de credibilidade e transparência organizacionais, sendo encontrada forte relação entre transparência e credibilidade da organização. Além disso, “as organizações que parecem transparentes também são consideradas mais confiáveis, indicando que abertura, honestidade e respeito influenciam a credibilidade” (Fussell Sisco & McCorkindale, 2013, p. 298).

Auger (2014) utilizou as duas escalas propostas por Rawlins (2008a, 2008b) com vistas a examinar a relação de dois tipos de transparência (reputação de transparência de uma organização; esforços para se comunicar de forma transparente) sobre a confiança e as intenções comportamentais das partes interessadas em uma situação de crise. A escala foi aplicada a uma amostra de 290 pessoas adultas selecionadas aleatoriamente por telefone. Para representar os componentes da **transparência organizacional**, os autores adotaram: integridade; respeito; e abertura. Os componentes da **transparência comunicativa** foram: responsabilização, participação, informação substancial e sigilo. Por fim, os componentes para a **confiança** foram: competência; integridade; e bondade. Estas escalas propostas estão apresentadas respectivamente nos **APÊNDICES 4 – 6**. Após as análises estatísticas, a confiabilidade da escala foi: transparência comunicativa (0.96); transparência organizacional (0.98). Finalmente, os autores concluem que a percepção de transparência comunicativa está significativamente associada à confiança.

Posteriormente, Men e Stacks (2014) adaptaram as escalas de Rawlins (2008a, 2008b) visando estabelecer a ligação entre liderança autêntica, comunicação simétrica e transparente e relações entre funcionários e organização. A população do estudo compreende empregados de diferentes níveis em organizações dos Estados Unidos. Antes da aplicação para uma amostra

de 402 empregados, foi realizado um pré-teste com 167 indivíduos. Os autores utilizaram três componentes relativos ao construto da transparência proposto nas escalas de Rawlins (2008a, 2008b) para definir a “comunicação transparente” (0.97): informação substancial (0.88); participação (0.92); e responsabilização (0.89). Ou seja, valores bem próximos aos inicialmente percebidos na escala original.

Visando explicar duas formas estratégicas de melhorar a transparência organizacional aos olhos de seu público durante uma crise, Kim, Hong e Cameron (2014) aplicaram a escala de mensuração de transparência de Rawlins (2008a) a 133 estudantes de graduação em uma universidade nos Estados Unidos, sendo-lhes apresentada uma publicação simultaneamente em uma página corporativa e no *Facebook* organizacional. Os autores excluíram o componente “participação” com a justificativa de que, em um modelo de regressão, os demais componentes da escala (informação substancial, responsabilização e sigilo) predizem a transparência organizacional de forma significativa. Os autores não divulgaram os resultados de confiabilidade para a escala adaptada na pesquisa.

2.5.2 A Proposta Deste Estudo: Tradução, Adaptação e Validação da Escala de Rawlins

Neste estudo, portanto, foi realizada a tradução, adaptação e validação da escala de mensuração de transparência de Rawlins (2008b), onde os construtos da transparência e confiança foram medidos juntos, seguindo as evidências empíricas que demonstraram que a transparência explica fortemente a confiança. Assim, o modelo teórico de Rawlins (2008b) foi traduzido conforme a **Figura 5** e foi utilizado nesta pesquisa como base para a adaptação e teste da escala proposta. Os itens da escala original, apresentada no **APÊNDICE 3**, foram traduzidos e serviram de base para a proposição de adaptação da escala.

Segundo Rawlins (2008b), os três componentes de confiança (competência, integridade e benevolência) e os três componentes da transparência (participação, informação substancial e responsabilização) estão positivamente relacionados, enquanto o componente “segredo” da transparência tem uma relação inversa com os demais componentes. Quanto à correlação entre os construtos, em sua aplicação original, observou-se que existia correlação entre a transparência geral e confiança geral. Além disso, existia correlação entres os componentes da transparência e a transparência geral, sendo o “segredo” uma medida inversa. Portanto, este foi o modelo testado na presente pesquisa por meio de sua aplicação empírica ao caso estudado.

Modelo Conceitual de Transparência e Confiança

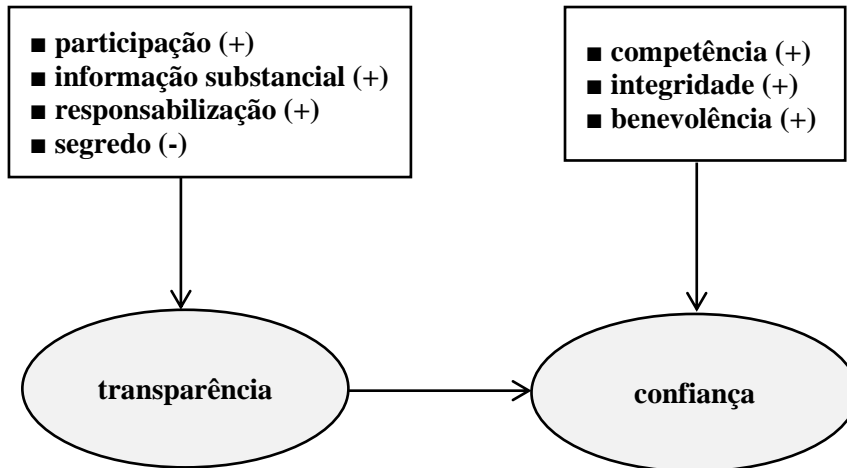


Figura 5. Proposta de modelo conceitual de transparência e confiança

Fonte: Criado e traduzido pelo autor a partir do modelo conceitual de Rawlins (2008b)

3. MÉTODOS

3.1 Tipo de Pesquisa e Abordagem

No tocante à sua abordagem e tratamento destinado aos dados, a pesquisa é quantitativa, visto que foram realizados cálculos e análises estatísticas dos resultados de levantamento de dados em massa, o que produziu os insumos para o teste dos resultados da aplicação da escala de transparência proposta nos objetivos da pesquisa. Além disso, trata-se de uma pesquisa aplicada, visto que os seus resultados apresentam referências empíricas para apoio na tomada de decisão gerencial da organização quanto à sua estratégia de relacionamento com seus *stakeholders*.

Trata-se de uma pesquisa desenvolvida em duas fases. A primeira fase teve cunho teórico, enquanto a segunda teve uma natureza empírica. Durante a primeira fase, foram realizadas revisões de literatura no intuito de obter-se o estado da arte sobre as escalas de mensuração da transparência. Após esgotar a literatura sobre escalas de medida disponíveis para o construto da transparência em perspectiva organizacional, optou-se por adaptar e validar estatisticamente a escala de percepção da transparência organizacional proposta por Rawlins (2008b). Esta escala foi desenvolvida inicialmente em um estudo empírico que mensurou apenas o construto da transparência organizacional. Em uma segunda etapa da pesquisa, o construto da confiança foi incorporado à escala, visto que as análises de Rawlins (2008a) indicaram que estes dois construtos estão relacionados e devem ser estudados em conjunto. Os resultados da validação estatística desta escala são promissores e incentivaram cinco adaptações realizadas entre 2012 e 2014, já citadas neste trabalho.

A fase empírica e analítica foi desenvolvida com a coleta de dados e evidências primárias junto aos *stakeholders* internos da organização, assim, foram coletadas informações de 381 pessoas que trabalham na organização. Quanto ao recorte temporal, trata-se de uma pesquisa transversal, uma vez que foram coletados dados por meio de levantamento em uma única aplicação, realizada no mês de Outubro de 2018 e que durou duas semanas.

3.2 Procedimentos de Pesquisa

Uma vez que o objetivo da pesquisa compreende a adaptação, validação e teste de uma escala de percepção de transparência já existente, o desenvolvimento da pesquisa seguiu conforme as orientações de Pasquali (2010) e Borsa e Seize (2018). Pasquali (2010) orienta a

organização deste tipo de pesquisa em três grandes polos (teórico, empírico e analítico). Assim, esta pesquisa se desenvolveu em duas fases: a primeira fase, teórica, enquanto a segunda teve cunho empírico e analítico. As etapas da pesquisa realizada foram apresentadas na **Figura 6**. Os detalhes de cada etapa da pesquisa estão descritos na seção de resultados deste trabalho.

Em sua primeira etapa, de cunho teórico, a pesquisa consolidou revisão de literatura sobre a transparência e suas formas de classificação e mensuração, conforme proposto por Pasquali (2010). Esta necessidade é reforçada considerando que ainda não há entendimento unificado sobre este construto da transparência (Schnackenberg & Tomlinson, 2016).

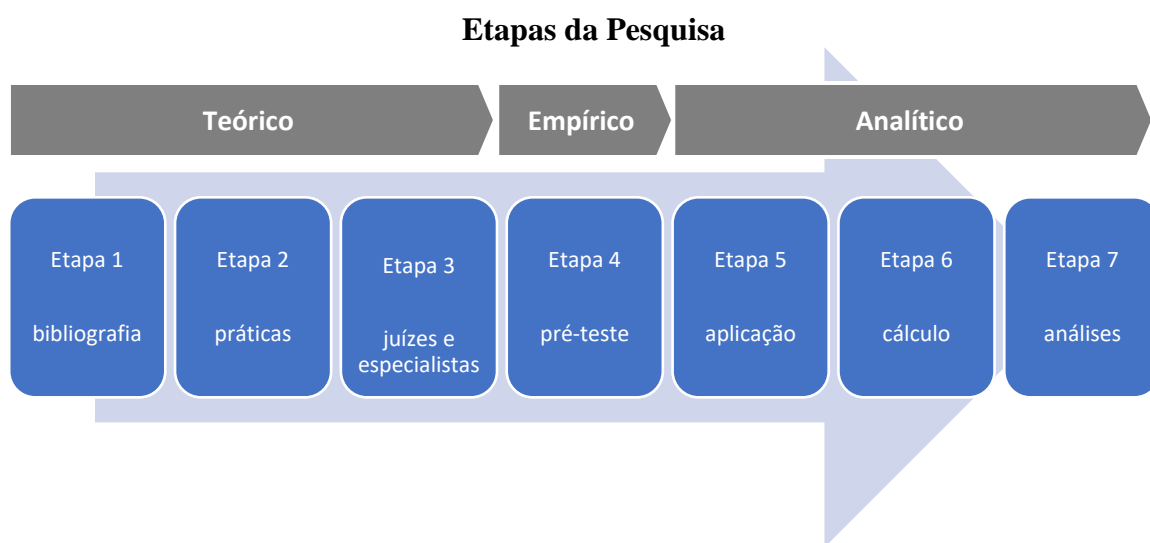


Figura 6. Etapas da pesquisa

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Pasquali (2010)

Em seguida, na etapa 2, foram traduzidos os itens da escala a ser adaptada conforme modelo de Rawlins (2008b) em busca de adaptar tais itens ao cenário proposto nesta pesquisa. A adaptação da escala se configurou como alternativa pertinente para o presente estudo, uma vez que trata-se de “um instrumento de qualidade e que atende aos objetivos e pesquisa e às especificidades do público alvo e do contexto ao qual ele se destina” (Borsa & Seize, 2018, p. 19).

Na terceira etapa do polo teórico, o instrumento foi avaliado semanticamente por especialistas e juizes no intuito de verificar se os itens propostos são compreensíveis para todos os indivíduos da população a que se destina o instrumento. Esta etapa foi muito importante para os propósitos desta pesquisa, considerando a característica heterogênea da amostra proposta, que contempla pessoas de diversos grupos socioeconômicos e vínculos empregatícios com a organização (Pasquali, 2010).

Para realizar a validação dos itens do questionário foi adotado o Coeficiente de Validade de Conteúdo (CVC) proposto por Hernández Nieto (2002), que se trata de um índice que afere a validade de conteúdo de um instrumento e o nível de concordância entre dois ou mais juízes. Assim, para cada item do questionário, os juízes responderam a três quesitos, sobre a observação de: i) clareza da linguagem; ii) objetividade; e iii) simplicidade. Cada item foi avaliado conforme uma escala Likert de cinco categorias, variando entre “pouquíssima” (1 ponto) até “muitíssima” (5 pontos). Além disso, os juízes também puderam contribuir livremente com observações e sugestões para cada item.

No polo analítico, durante a etapa 5 o instrumento foi aplicado a uma amostra representativa dentre os profissionais que trabalham na organização, sendo contabilizados 320 casos válidos dentre a amostra de 381 questionários coletados. A pesquisa foi realizada pelo próprio pesquisador por meio de questionário em papel durante duas semanas em outubro de 2018, quando as pessoas que trabalham na organização puderam responder o questionário de forma anônima, em seu próprio ambiente de trabalho e sem a presença do pesquisador.

Na etapa 6 do polo analítico, avaliou-se a estrutura fatorial da versão brasileira da escala de transparência organizacional inicialmente proposta por Rawlins (2008b). Nesta etapa foram empregadas técnicas de Análise Fatorial Exploratória (AFE) e Análise Fatorial Confirmatória (AFC) para encontrar a estrutura do instrumento de melhor ajuste ao cenário brasileiro. No âmbito da AFE, decidiu-se o número de fatores a serem retidos por meio do método da Análise Paralela (Timmerman & Lorenzo-Seva, 2011). Esta análise compara a quantidade de variância explicada pelos fatores latentes na amostra de dados reais com a quantidade explicada em amostras geradas aleatoriamente. Neste tipo de análise, deve-se reter somente o número de fatores cujo poder explicativo nos dados reais é maior que nos dados aleatórios.

3.3 Caracterização da Organização

A demanda social por dados públicos tratados de forma aberta é crescente, inclusive no Brasil. Consoante a este cenário, a Lei de Acesso à Informação promoveu a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) nos órgãos e entidades do poder público. Este Serviço atende, protocoliza as demandas e orienta o público quanto ao acesso a informações e tramitação de documentos em suas unidades (Brasil, 2011). Com vistas a viabilizar o controle da recepção, tratamento e resposta a todas as demandas de informações encaminhadas pela sociedade, a Controladoria Geral da União implantou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao

Cidadão (e-SIC), em que são centralizadas as demandas e recursos dirigidos ao poder executivo federal (CGU, 2017).

Dados coletados pelo e-SIC mostram que, nos últimos cinco anos, foram abertos mais de 8.500 pedidos de informação por mês apenas para os órgãos da administração pública na esfera federal. O caso prático explorado nesta pesquisa se deu em uma organização pública de cunho nacional de grande porte e com relevante influência no processo de políticas públicas com influência em todo o país. A organização não será identificada neste estudo, pois a pesquisa foi realizada sob condições de anonimato organizacional. Conforme dados do Relatório Anual de Pedidos do Sistema de Informações ao Cidadão, nos últimos cinco anos esta organização recebeu mais de 14 mil solicitações de informações via e-SIC.

3.4 População e Amostra da Pesquisa

Para fins desta pesquisa, foi considerada como população, o total de profissionais que atuam na organização sob os diversos vínculos empregatícios, o que representa cerca de 600 indivíduos. Neste conjunto estão inclusos os servidores do órgão, servidores cedidos de outros órgãos, terceirizados, consultores, dentre outros. Por se tratar de uma pesquisa por meio de questionário impresso, para fins de amostra, foram considerados apenas os indivíduos que estiveram presentes nas dependências da organização durante a realização da coleta, ou seja, não participaram da pesquisa aqueles profissionais que, embora tenham vínculo com a organização, estiveram ausentes por quaisquer motivos. Com exceção dos profissionais ligados aos serviços gerais, manutenção predial e segurança, não foi aplicado nenhum outro tipo de seleção dos participantes, seja por tipo de atividade, grau de instrução, área funcional, tempo de serviço, unidade de trabalho, vínculo empregatício ou nível hierárquico. Neste sentido, a amostra inicial contou com 381 participantes, sendo eliminados os que não responderam todos os 42 itens da escala de transparência, restando 320 casos válidos após exclusão dos dados com casos perdidos.

Dentre os participantes da pesquisa que responderam à questão sobre o seu vínculo com a organização (318), aproximadamente 48% são servidores públicos, enquanto cerca de 52% são terceirizados ou tem outro vínculo empregatício com a organização, como consultores, colaboradores temporários, entre outros. Dentre os 314 participantes que responderam à questão sobre o seu grau de instrução acadêmica, cerca de 92% tem pelo menos o nível superior. Ao cruzar as informações de instrução acadêmica e vínculo com a organização, observa-se que cerca de 95% dos mestres são servidores públicos, enquanto 78% dos graduados apenas em

nível superior são terceirizados. Esta diferença entre a formação acadêmica dos grupos é constatada ao se observar que 94% dos doutores são servidores públicos enquanto mais de 88% daqueles participantes que só concluíram o ensino médio são terceirizados ou gozam de outros vínculos com a organização. Neste sentido, observa-se que, quanto maior o grau de instrução acadêmica, maior será a proporção do grupo de servidores em comparação ao conjunto de profissionais terceirizados.

Os indivíduos participantes da pesquisa estão distribuídos conforme o vínculo empregatício e instrução acadêmica de acordo com a **Tabela 1** e a **Tabela 2**, respectivamente. Observa-se que há equilíbrio entre os gêneros masculino e feminino, pois representam proporções quase iguais dentro o grupo pesquisado, seja pela perspectiva do vínculo empregatício ou pela instrução acadêmica. Em média, o grupo pesquisado tem cerca de 36 anos e pouco mais de 6 anos de trabalho na organização.

Vínculo empregatício	Idade média	Tempo médio de trabalho na organização	Quantidade de participantes			Proporção
			Masc.	Fem.	Total	
Servidores Públicos	39	8	85	69	154	48%
Terceirizados e outros vínculos	34	5	77	87	164	52%
	36	7	162	156	318	100%

Tabela 1. Distribuição da amostra conforme o vínculo empregatício

Fonte: Criado pelo autor

Quanto a idade e tempo de trabalho na organização, os profissionais terceirizados representam o grupo mais jovem (34 anos) e com menor tempo médio de trabalho (5 anos), enquanto os servidores públicos têm idade média de 39 anos e estão na organização oito anos em média.

Instrução acadêmica	Idade média	Tempo médio de trabalho na organização	Quantidade de participantes			Proporção
			Masc.	Fem.	Total	
Ensino Médio	32	7	14	12	26	8,3%
Graduação	33	5	61	65	126	40,1%
Especialização	38	7	47	34	81	25,8%
Mestrado	40	8	30	34	64	20,4%
Doutorado	44	6	9	8	17	5,4%
	36	6	161	153	314	100%

Tabela 2. Distribuição da amostra conforme a instrução acadêmica

Fonte: Criado pelo autor

4. RESULTADOS

4.1 Adaptação e Validação da Escala

O trabalho de adaptação e validação semântica da escala se desenvolveu com a realização de duas traduções distintas do idioma Inglês para o Português, sendo posteriormente consolidadas em uma versão que foi avaliada pelo pesquisador quanto à sua adequação cultural e contextual, uma vez que a adaptação do instrumento não se ateve apenas à tradução de seus itens, conforme orientam Borsa e Seize (2018).

No intuito de promover a adequação cultural e contextual do instrumento, a primeira versão do questionário traduzido foi apresentada e discutida com equipes de duas organizações públicas distintas, quando observou-se que uma expressão bastante utilizada no instrumento original (“*people like me*” traduzido como “*pessoas como eu*”) poderia gerar interpretações dúbias ou equivocadas por parte dos respondentes, visto que o termo “pessoas como eu” poderia representar diversos grupos sociais dos quais o respondente faz parte. Ou seja, o participante poderia interpretar “pessoas como eu... da mesma classe social, mesmo sexo, mesma religião, mesma etnia, mesma posição política, mesmo nível hierárquico, mesma escolaridade...”. No entanto, o objetivo da pesquisa é avaliar a percepção do respondente como um indivíduo pertencente ao grupo das pessoas que trabalham na organização, independentemente de seu vínculo empregatício, tempo de serviço, nível hierárquico, entre outros. Desta forma, o pesquisador optou por usar o termo “pessoas que trabalham aqui”, visto que este termo delimita a amostra ao grupo dos *stakeholders* internos da organização, apresentado de forma simples e direta, além disso, este termo pode ser utilizado em diversas organizações uma vez que não cita peculiaridades de nenhuma organização. Por fim, foram realizadas pequenas adaptações idiomáticas e de contexto no questionário original, uma vez que a intenção era guardar a maior fidelidade possível à escala de Rawlins (2008b).

Durante a etapa de validação da escala por juízes e especialistas, foram realizadas duas rodadas de avaliação. A primeira rodada contou com o apoio de sete juízes, enquanto cinco juízes participaram da segunda rodada. Todos os juízes participantes desta etapa são doutores. Na primeira rodada os 40 itens do instrumento foram avaliados pelos juízes, que apresentaram diversas propostas de melhoria em quase todos os itens. No aspecto quantitativo da validação do instrumento, onde se utilizou o Coeficiente de Validade de Conteúdo, 17 itens obtiveram valores de CVC inferiores a 0,8, enquanto a escala obteve um CVC total médio de 0,7. A **Tabela**

3 apresenta, para cada item, os valores de CVC para Clareza (coluna C), Objetividade (coluna O) e Simplicidade (coluna S), além do valor de CVC total do item (coluna T) obtidos na primeira rodada de validações. Quanto aos critérios de enquadramento, valores de CVC abaixo de 0,8 são considerados “inaceitáveis”, valores entre 0,8 e 0,9 são “satisfatórios”, enquanto índices a partir de 0,9 são “excelentes” (Hernández Nieto, 2002, p. 120). Portanto, a primeira etapa de validação quantitativa demonstrou a necessidade de reformulação dos itens, inicialmente traduzidos e apresentados em forma muito próxima à original proposta por Rawlins (2008b).

Itens da escala conforme o grupo	Valores de CVC por critério e total			
	C	O	S	T
Confiança				
1. Estou disposto a deixar a organização tomar decisões pelas pessoas que trabalham aqui.	0,6	0,7	0,7	0,7
2. Acho importante observar de perto essa organização para que ela não tire proveito das pessoas que trabalham aqui.	0,6	0,6	0,6	0,6
3. Eu confio na organização para tomar conta das pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,7	0,7	0,7
4. Eu confio bastante nas competências dessa organização.	0,9	0,9	0,9	0,9
5. Esta organização tem a capacidade de realizar o que promete.	0,9	0,9	0,9	0,9
6. Esta organização é conhecida por ter sucesso nas coisas que tenta fazer.	0,8	0,9	0,8	0,9
7. A organização trata as pessoas que trabalham aqui de forma justa.	0,9	0,9	0,9	0,9
8. A organização é confiável em manter suas promessas.	0,8	0,8	0,8	0,8
9. Princípios sólidos orientam o comportamento dessa organização.	0,9	0,9	0,9	0,9
10. Esta organização não engana as pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,7	0,7	0,7
11. Sempre que esta organização tomar uma decisão, sei que se preocupará com as pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,7	0,7	0,7
12. Ao tomar decisões, acredito que esta organização considera as opiniões das pessoas que trabalham aqui.	0,8	0,8	0,8	0,8
13. Esta organização está interessada no bem-estar das pessoas que trabalham aqui, não apenas em si.	0,5	0,5	0,5	0,5
Transparência				
14. A organização quer entender como suas decisões afetam as pessoas que trabalham aqui.	0,8	0,8	0,8	0,8
15. A organização fornece informações úteis para as pessoas que trabalham aqui tomarem decisões fundamentadas.	0,7	0,8	0,7	0,7
16. A organização quer ser responsável por suas ações perante as pessoas que trabalham aqui.	0,8	0,8	0,8	0,8
17. A organização quer que as pessoas que trabalham aqui saibam o que ela está fazendo e por que ela está fazendo isso.	0,6	0,7	0,6	0,6

18. Pede a opinião das pessoas que trabalham aqui sobre a qualidade de suas informações.	0,6	0,7	0,8	0,7
19. Envolve as pessoas que trabalham aqui no diagnóstico das informações de que elas precisam.	0,7	0,7	0,7	0,7
20. Fornece informações detalhadas para as pessoas que trabalham aqui.	0,6	0,7	0,7	0,7
21. Facilita para as pessoas que trabalham aqui encontrarem as informações que precisam.	0,7	0,7	0,7	0,7
22. Pede a opinião das pessoas que trabalham aqui antes de tomar decisões.	0,7	0,6	0,7	0,7
23. Investe tempo com as pessoas que trabalham aqui para entender quem somos e o que precisamos.	0,6	0,7	0,7	0,6
24. Fornece informações em tempo hábil para as pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,8	0,8	0,7
25. Fornece informações relevantes para as pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,8	0,8	0,8
26. Fornece informações que podem ser comparadas ao desempenho anterior.	0,5	0,6	0,7	0,6
27. Fornece informações completas.	0,5	0,6	0,6	0,6
28. Fornece informações que são fáceis para as pessoas que trabalham aqui entenderem.	0,5	0,5	0,5	0,5
29. Fornece informações precisas para as pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,8	0,8	0,8
30. Fornece informações confiáveis.	0,7	0,7	0,7	0,7
31. Apresenta mais de um lado em questões controversas.	0,5	0,6	0,6	0,6
32. Dá acesso a informações que podem ser prejudiciais para a organização.	0,6	0,8	0,8	0,7
33. Está aberta a críticas das pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,9	0,9	0,8
34. Admite espontaneamente quando cometeu erros.	0,8	0,9	0,9	0,8
35. Fornece informações que podem ser comparadas aos padrões da Administração Pública.	0,6	0,7	0,7	0,7
36. Conta apenas parte da história para as pessoas que trabalham aqui.	0,5	0,6	0,7	0,6
37. Muitas vezes, deixa de fora detalhes importantes nas informações que fornece para as pessoas que trabalham aqui.	0,6	0,7	0,6	0,6
38. Fornece informações que são intencionalmente escritas para dificultar a compreensão.	0,6	0,7	0,6	0,6
39. É lenta para fornecer informações para as pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,7	0,7	0,7
40. Só divulga informações quando é provocada.	0,7	0,8	0,8	0,7
Total	0,7	0,7	0,7	0,7

Tabela 3. Valores de CVC para cada item durante a primeira rodada de avaliações

Fonte: Criado pelo autor

Do ponto de vista qualitativo da validação do instrumento, as principais contribuições dos juízes a respeito dos itens se referem à construção das orações, em especial, a ausência de sujeito. A **Figura 7** apresenta as principais considerações dos especialistas e as ações de melhoria promovidas. Desta forma, considerando os baixos valores de CVC e as críticas apresentadas pelos especialistas, procedeu-se uma revisão em todos os itens da escala com

vistas a atender as observações dos juízes conforme os critérios de qualidade apresentados por Pasquali (2010).

Considerações dos juízes durante a primeira rodada de avaliações	Melhorias implementadas no instrumento para a segunda rodada de avaliações
Ausência de sujeito em algumas frases. Ex.: <i>Pede a opinião das pessoas que trabalham aqui sobre a qualidade de suas informações.</i>	As frases foram reformuladas incluindo-se o sujeito da oração. Ex.: <i>Essa organização pede a opinião das pessoas que trabalham aqui sobre a qualidade de suas informações.</i>
Frases em sentido negativo. Ex.: <i>Esta organização não engana as pessoas que trabalham aqui.</i>	As frases foram reformuladas em sentido positivo, acarretando a necessidade de tratamento diferenciado durante a análise. Ex.: <i>Essa organização engana as pessoas que trabalham aqui.</i>
Itens apresentando mais de um conceito ou construto. Ex.: <i>A organização quer que as pessoas que trabalham aqui saibam o que ela está fazendo e por que ela está fazendo isso.</i>	Foram criados dois novos itens apresentando separadamente os conceitos antes agregados. Ex.: <i>Item 1 - Essa organização quer que as pessoas que trabalham aqui saibam o que ela está fazendo. Item 2 - Essa organização quer que as pessoas que trabalham aqui conheçam os motivos de suas ações.</i>
Qualificadores desnecessários como: “bastante”, “muito”, “muitas vezes”. Ex.: <i>Eu confio bastante nas competências dessa organização.</i>	Os qualificadores foram excluídos. Ex.: <i>Eu confio nas habilidades dessa organização.</i>
Dificuldades em perceber a diferença entre itens similares entre si.	Os itens foram agrupados conforme o fator conceitual de confiança ou transparência de acordo com o instrumento original.
Dificuldades em perceber o exato significado das afirmativas dos itens.	Foi incluído o termo “pessoas que trabalham aqui” em todas as frases onde a construção da oração permitiu.

Figura 7. Principais melhorias implementadas durante a validação do instrumento

Fonte: Criado pelo autor

Na segunda rodada de avaliações, os cinco juízes receberam a nova versão do instrumento, agora com 42 itens, incluindo todas as melhorias implementadas a partir dos comentários da rodada anterior. Dentre os cinco juízes que participaram da segunda rodada, apenas 1 não havia participado da rodada anterior. O questionário de avaliação do instrumento não sofreu alterações, ou seja, os juízes avaliaram todos os itens da escala conforme os critérios já mencionados na primeira rodada. Assim, o resultado do Coeficiente de Validade de Conteúdo calculado a partir das cinco avaliações recebidas alcançou o valor médio total de 0,9 para o

instrumento. Cada uma das dimensões avaliadas (clareza da linguagem, objetividade e simplicidade do item) também obtiveram um CVC de 0,9. Portanto, os indicadores agregados da escala alcançaram resultados excelentes segundo a concepção de Hernández Nieto (2002). A **Tabela 4** apresenta, para cada item, os valores de CVC para Clareza (coluna C), Objetividade (coluna O) e Simplicidade (coluna S), além do valor de CVC total do item (coluna T) obtidos na segunda rodada de validações.

Itens da escala conforme o grupo	Valores de CVC por critério e total			
	C	O	S	T
Confiança				
01. Eu permito que essa organização tome decisões por mim.	0,8	0,9	1,0	0,9
02. Eu observo essa organização para que ela não leve vantagem sobre as pessoas que trabalham aqui.	0,7	0,8	0,8	0,7
03. Eu confio nessa organização para cuidar das pessoas que trabalham aqui.	1,0	1,0	1,0	1,0
Competência da organização:				
04. Eu confio nas habilidades dessa organização.	0,8	0,8	0,9	0,8
05. Essa organização tem capacidade de concluir o que promete.	1,0	1,0	1,0	1,0
06. Essa organização é conhecida por ter sucesso nas coisas que faz.	1,0	1,0	1,0	1,0
Integridade da organização: Essa organização...				
07. trata as pessoas que trabalham aqui de forma justa.	0,9	0,9	0,9	0,9
08. é confiável em manter suas promessas.	0,8	0,9	0,9	0,9
09. comporta-se com base em princípios sólidos.	0,8	0,8	0,8	0,8
10. engana as pessoas que trabalham aqui.	0,8	0,8	0,8	0,8
Benevolência da organização:				
11. Ao tomar decisões, essa organização se preocupa com as pessoas que trabalham aqui.	0,9	1,0	1,0	0,9
12. Ao tomar decisões, essa organização considera as opiniões das pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9
13. Essa organização está interessada no bem-estar das pessoas que trabalham aqui.	1,0	1,0	1,0	1,0
Transparência: Essa organização...				
14. procura entender como suas decisões afetam as pessoas que trabalham aqui.	0,8	0,9	0,9	0,9
15. fornece informações úteis para as pessoas que trabalham aqui tomarem decisões fundamentadas.	0,8	0,8	0,8	0,8
16. quer ser responsabilizável por suas ações perante as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9
17. quer que as pessoas que trabalham aqui saibam o que ela está fazendo.	1,0	0,9	1,0	0,9
18. quer que as pessoas que trabalham aqui conheçam os motivos de suas ações.	1,0	1,0	0,9	0,9
Participação: Essa organização...				

19. pede a opinião das pessoas que trabalham aqui sobre a qualidade de suas informações.	0,9	1,0	1,0	0,9	
20. envolve as pessoas que trabalham aqui na identificação das informações de que precisamos.	0,7	0,8	0,8	0,8	
21. fornece informações detalhadas para as pessoas que trabalham aqui.	1,0	1,0	1,0	1,0	
22. facilita para as pessoas que trabalham aqui encontrarem as informações que precisam.	0,8	0,8	0,8	0,8	
23. pede opinião das pessoas que trabalham aqui antes de tomar decisões.	0,9	0,9	0,9	0,9	
24. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender quem somos.	0,7	0,7	0,7	0,7	
25. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender o que precisamos.	0,7	0,7	0,7	0,7	
Informação substancial: Essa organização...					
26. fornece informações em tempo hábil para as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9	
27. fornece informações relevantes para as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9	
28. fornece informações que permitem a comparação com o desempenho anterior da organização.	0,9	1,0	1,0	0,9	
29. fornece informações completas para as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9	
30. fornece informações inteligíveis para as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9	
31. fornece informações precisas para as pessoas que trabalham aqui.	1,0	1,0	1,0	1,0	
32. fornece informações confiáveis para as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9	
Responsabilização: Essa organização...					
33. apresenta mais de uma perspectiva de análise em questões controversas.	0,9	0,9	0,9	0,9	
34. dá acesso a informações potencialmente prejudiciais a ela.	0,9	0,9	0,9	0,9	
35. está aberta a críticas de pessoas que trabalham aqui.	1,0	1,0	1,0	1,0	
36. admite espontaneamente os erros cometidos.	1,0	1,0	1,0	1,0	
37. fornece informações que permitem compará-la a outras organizações da administração pública.	1,0	1,0	1,0	1,0	
Segredo: Essa organização... (itens reversos)					
38. conta apenas parte da história para as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	0,9	0,9	
39. omite detalhes importantes nas informações fornecidas para as pessoas que trabalham aqui.	0,9	0,9	1,0	0,9	
40. fornece informações que são intencionalmente escritas para dificultar a compreensão.	0,9	1,0	1,0	0,9	
41. é lenta ao fornecer informações para as pessoas que trabalham aqui.	1,0	1,0	1,0	1,0	
42. só divulga informações quando é provocada.	1,0	1,0	1,0	1,0	
Total		0,9	0,9	0,9	0,9

Tabela 4. Valores de CVC para cada item durante a segunda rodada de avaliações

Fonte: Criado pelo autor

Apesar dos ótimos resultados de validação do conteúdo do instrumento e de concordância entre os juízes ($CVC = 0,9$), três itens (02, 24 e 25) ainda obtiveram CVC igual a 0,7 enquanto Hernández Nieto (2002) aponta que valores inferiores a 0,8 são inaceitáveis. O autor optou por manter estes itens na escala e observar o seu comportamento nas fases de análise

estatística do instrumento. Desta forma, após esta fase de adaptação, o instrumento foi submetido a um grupo de avaliadores na organização no intuito de considerar a retirada ou inclusão de algum item com vistas a aumentar a confiabilidade da escala. Nesta etapa, em ambos os grupos houve considerações sobre um leve desconforto em relação aos três primeiros itens da escala, visto que os termos “permito”, “leve vantagem” e “cuidar” não parecem fazer tanto sentido no contexto das organizações públicas brasileiras a não ser que haja uma contextualização. Apesar destas considerações os grupos não relataram a necessidade de retirada dos itens do instrumento. O autor optou por manter estes itens considerando que retratam exatamente o propósito da escala original de Rawlins (2008b) e, portanto, tratando-se de revalidação da escala, poderão ser confrontados com os resultados das análises estatísticas.

4.2 Estrutura Fatorial da Escala

Após a retirada das respostas que não apresentaram marcação em todos os itens da escala, a base de dados composta pelos resultados da pesquisa apresentou 320 casos válidos. Este conjunto de dados apresentou uma média de 4,2 e um desvio padrão de 0,9 diante dos 7 pontos possíveis na escala. Neste grupo, a média de idade foi de 36,4 anos, com desvio padrão de 9,2 enquanto a média de tempo de serviço na organização foi de 6,6 anos, com um desvio padrão de 6,4. Os itens com conteúdo semântico negativo (item 10 e itens 38 a 42) foram invertidos previamente à análise estatística.

A avaliação da estrutura fatorial da escala de transparência adaptada teve como base a Análise Fatorial Exploratória (AFE) e a Análise Fatorial Confirmatória (AFC), com ênfase na análise confirmatória, uma vez que o objetivo da pesquisa era alinhar a escala adaptada à teoria proposta na versão original, além de testar um modelo conceitual similar à escala de Rawlins (2008b). Uma vez que, em modelos fatoriais, *outliers* são entendidos como casos onde o valor observado nos dados é distante daqueles previstos pelo modelo (Brown, 2014), durante a AFC foi utilizado o estimador WLSMV (*Weighted Least Square Mean and Variance Adjusted*), que não pressupõe uma distribuição normal dos itens e, através do ajuste pela média e variância, é robusto ao efeito de casos diferentes do modelo previsto. Neste sentido, considerando que os índices de ajuste observados durante esta fase de análise se mostraram aceitáveis, constatou-se que os possíveis efeitos dos *outliers* neste conjunto de dados foi reduzido e não representou obstáculo ao desenvolvimento da pesquisa.

4.2.1 Análise Fatorial Exploratória

No intuito de apoiar as análises confirmatórias sobre a estrutura original proposta por Rawlins (2008b), partiu-se inicialmente para a Análise Fatorial Exploratória (AFE), neste sentido, a fim de definir as variáveis latentes (fatores) que representem o conjunto da variáveis observadas na escala adaptada, foi utilizado o método da análise paralela (Timmerman & Lorenzo-Seva, 2011). Este tipo de análise compara a quantidade de variância explicada pelos fatores latentes na amostra de dados reais com a quantidade explicada em amostras geradas aleatoriamente. Assim, deve-se reter somente o número de fatores cujo poder explicativo nos dados reais é maior que nos dados aleatórios. Como pode ser observado na **Tabela 5**, a análise paralela indicou a retenção de três fatores para representar os 42 itens da escala, visto que neste cenário o percentual de variância explicada nos dados originais é maior que o percentual de variância explicada em dados aleatórios.

Nº de fatores	% de variância explicada nos dados originais	% de variância explicada em dados aleatórios	95º percentil da % nos dados aleatórios
1	53.4*	5.1	5.4
2	6.1*	4.8	5.1
3	5.0*	4.6	4.9
4	4.2	4.4	4.6
5	3.0	4.3	4.5

Tabela 5. Resultado da análise paralela

Fonte: Criado pelo autor

Desta forma, para fins de análise exploratória, foram considerados três fatores (F1, F2 e F3) apresentados na **Tabela 6**, assim, o intuito de extrair as cargas fatoriais de cada item nos três fatores retidos, foram utilizadas correlações policóricas e o estimador *Diagonally Weighted Least Square* (DWLS) (Li, 2016). Para efeitos de avaliação dos fatores, foram consideradas como aceitáveis as cargas fatoriais acima de 0,3 (Brown, 2014). Todas as cargas fatoriais acima de 0,3 estão marcadas em negrito na **Tabela 6**. Ao se observar as cargas fatoriais extraídas, percebe-se que os itens 1 e 2 não carregaram em nenhum dos 3 fatores visto que apresentaram cargas fatoriais menores que 0,2, o que mostra que estes itens podem estar medindo algo diferente dos outros itens da escala (Brown, 2014; Loehlin, 2004). Desta forma, os itens 1 e 2 foram excluídos da estrutura e não foram levados para as próximas etapas de análise.

	F1	F2	F3
Confiança:			
01. Eu permito que essa organização tome decisões por mim.	-0,019	0,195	-0,119
02. Eu observo essa org. para que ela não leve vantagem sobre as pessoas que trabalham aqui.	0,119	-0,009	-0,105
03. Eu confio nessa organização para cuidar das pessoas que trabalham aqui.	0,869	-0,098	0,021
Competência da organização:			
04. Eu confio nas habilidades dessa organização.	0,971	-0,129	-0,231
05. Essa organização tem capacidade de concluir o que promete.	0,991	-0,246	-0,123
06. Essa organização é conhecida por ter sucesso nas coisas que faz.	0,748	-0,075	-0,089
Integridade da organização: Essa organização...			
07. trata as pessoas que trabalham aqui de forma justa.	0,974	-0,174	0,040
08. é confiável em manter suas promessas.	1,048	-0,167	0,004
09. comporta-se com base em princípios sólidos.	0,948	-0,095	0,037
10. engana as pessoas que trabalham aqui.	0,209	-0,040	0,437
Benevolência da organização:			
11. Ao tomar decisões, essa org. se preocupa com as pessoas que trabalham aqui.	0,709	0,105	0,055
12. Ao tomar decisões, essa org. considera as opiniões das pessoas que trabalham aqui.	0,467	0,284	0,126
13. Essa organização está interessada no bem-estar das pessoas que trabalham aqui.	0,623	0,127	0,114
Transparência: Essa organização...			
14. procura entender como suas decisões afetam as pessoas que trabalham aqui.	0,599	0,194	0,080
15. fornece informações úteis para as pessoas que trabalham aqui tomarem decisões fundamentadas.	0,276	0,491	0,076
16. quer ser responsabilizável por suas ações perante as pessoas que trabalham aqui.	0,729	0,147	-0,092
17. quer que as pessoas que trabalham aqui saibam o que ela está fazendo.	0,445	0,326	0,117
18. quer que as pessoas que trabalham aqui conheçam os motivos de suas ações.	0,447	0,310	0,162
Participação: Essa organização...			
19. pede a opinião das pessoas que trabalham aqui sobre a qualidade de suas informações.	0,173	0,618	-0,003
20. envolve as pessoas que trabalham aqui na identificação das informações de que precisamos.	0,238	0,622	-0,039
21. fornece informações detalhadas para as pessoas que trabalham aqui.	-0,029	0,857	0,017
22. facilita para as pessoas que trabalham aqui encontrarem as informações que precisam.	0,020	0,769	0,089
23. pede opinião das pessoas que trabalham aqui antes de tomar decisões.	-0,051	0,801	0,079
24. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender quem somos.	-0,148	1,256	-0,281

25. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender o que precisamos.	-0,173	1,278	-0,261
Informação substancial: Essa organização...			
26. fornece informações em tempo hábil para as pessoas que trabalham aqui.	-0,051	0,797	0,085
27. fornece informações relevantes para as pessoas que trabalham aqui.	0,043	0,818	0,000
28. fornece informações que permitem a comparação com o desempenho anterior da organização.	0,016	0,768	0,047
29. fornece informações completas para as pessoas que trabalham aqui.	-0,136	0,969	0,084
30. fornece informações inteligíveis para as pessoas que trabalham aqui.	-0,240	1,041	0,055
31. fornece informações precisas para as pessoas que trabalham aqui.	-0,153	1,004	0,094
32. fornece informações confiáveis para as pessoas que trabalham aqui.	0,040	0,787	0,055
Responsabilização: Essa organização...			
33. apresenta mais de uma perspectiva de análise em questões controversas.	0,157	0,627	-0,104
34. dá acesso a informações potencialmente prejudiciais a ela.	-0,081	0,566	-0,133
35. está aberta a críticas de pessoas que trabalham aqui.	0,086	0,579	0,152
36. admite espontaneamente os erros cometidos.	0,147	0,491	0,181
37. fornece informações que permitem compará-la a outras organizações da administração pública.	0,095	0,530	0,188
Segredo: Essa organização... (itens reversos)			
38. conta apenas parte da história para as pessoas que trabalham aqui.	-0,075	-0,207	0,965
39. omite detalhes importantes nas informações fornecidas para as pessoas que trabalham aqui.	-0,198	-0,076	1,080
40. fornece informações que são intencionalmente escritas para dificultar a compreensão.	0,114	-0,395	0,829
41. é lenta ao fornecer informações para as pessoas que trabalham aqui.	-0,041	0,059	0,686
42. só divulga informações quando é provocada.	-0,235	0,235	0,683

Tabela 6. Cargas fatoriais após AFE

Fonte: Criado pelo autor

Nota: Algumas palavras foram abreviadas apenas nesta tabela para fins de formatação

O objetivo da análise exploratória foi a identificação do número de fatores e quais os itens mais associados a eles, e neste sentido, a AFE permite que todos os itens tenham cargas fatoriais em todos os fatores latentes. Portanto, devido a estas características de análise, observou-se a ocorrência de multicolinearidade entre alguns itens, além disso, foram percebidos seis casos de Heywood, ou seja, onde as cargas fatoriais são maiores que 1. Apesar de poderem ser evidências de instabilidade da solução fatorial, estas observações não comprometem o objetivo principal da pesquisa que reside nas análises confirmatórias realizadas na segunda etapa desta fase. Por fim, durante a AFC, onde cada item só pode ter cargas fatoriais em um fator, não foram observados casos de Heywood, o que demonstra que as cargas de outros itens no mesmo fator ou os itens eliminados na etapa da EFA eram a fonte do problema na variância.

Ou seja, a mudança nos parâmetros do modelo durante a AFC solucionou os casos de Heywood (Dillon, 1987).

Os itens 17, 18 e 40 apresentaram cargas fatoriais aceitáveis em dois fatores, indicando falta de precisão na mensuração de um construto específico, sendo excluídos das etapas seguintes de testagem da estrutura. Portanto, considerando a exclusão dos itens 1, 2, 17, 18 e 40 da estrutura avaliada, como resultado da Análise Fatorial Exploratória obteve-se uma estrutura de 37 itens dispostos em três fatores que foi observada na fase seguinte de caráter confirmatório.

4.2.2 Análise Fatorial Confirmatória

O propósito da Análise Fatorial Confirmatória (AFC) foi testar precisamente as estruturas fatoriais propostas tanto pela Análise Fatorial Exploratória (AFE) quanto pela adaptação da escala de Rawlins (2008b). Diferentemente da AFE, a AFC permite que os itens possuam cargas fatoriais somente nos fatores para os quais eles foram designados. A qualidade dos modelos confirmatórios foi avaliada por meio de três índices de ajuste aos dados conforme Brown (2014):

- a. χ^2 : Quanto maior o valor do qui-quadrado, maior a discrepância do modelo com os dados. Quando o valor-p do qui-quadrado é menor que 0,05 há diferenças importantes entre o modelo e os dados. No entanto, ainda pode-se aceitar o modelo se os outros indicadores forem adequados.
- b. RMSEA (*Root Mean Squared Error Adjusted*): Uma medida de erro do modelo. Não deve ultrapassar 0,08. Quando acompanhado do seu intervalo de confiança o limite superior não deve ultrapassar 0,1.
- c. CFI (*Confirmatory Fit Index*) e TLI (*Tucker-Lewis Index*): Medida de precisão do modelo. O modelo é aceitável quando o CFI e TLI estão acima de 0,90. Acima de 0,95 o ajuste é considerado bom.

Uma vez que serão comparadas as estruturas encontradas na AFE e a escala adaptada, ressalta-se que bons índices de ajuste não indicaram que a estrutura testada era a única solução possível, pois os índices de ajustes indicam somente que a estrutura latente de um modelo é plausível, de acordo com os dados observados (Brown, 2014; Loehlin, 2004). Neste sentido, estruturas latentes diferentes podem ter índices de ajustes igualmente bons e podem ser

igualmente prováveis de resumir os fenômenos reais. A seguir, são apresentados os resultados dos testes confirmatórios para a estrutura proposta pela AFE e para a escala adaptada.

4.2.2.1 Testes Confirmatórios da Estrutura Proposta pela AFE

A primeira AFC testou a estrutura de três fatores proposta pela AFE (Modelo 1A de 37 itens). Conforme os primeiros resultados da AFC apresentados na **Tabela 8**, todas as cargas fatoriais obtidas foram altas, sendo as mais baixas 0,537 no fator 1, 0,458 no fator 2 e 0,592 no fator 3. No entanto, conforma a **Tabela 7**, o TLI deste primeiro modelo esteve abaixo do esperado (TLI = 0,899), enquanto o seu qui-quadrado foi estatisticamente significativo (χ^2 (626) = 1112,923, $p < 0,05$), portanto, este modelo não foi considerado aceitável.

	χ^2	gl	RMSEA (90% IC)	CFI	TLI
Modelo 1A	1112,923**	626	0,049 (0,045, 0,054)	0,905	0,899
Modelo 1B	1046,454**	591	0,049 (0,044, 0,054)	0,907	0,901
Modelo 2A	1062,184**	783	0,033 (0,028, 0,038)	0,951	0,946
Modelo 2B	960,627**	674	0,037 (0,031, 0,042)	0,947	0,941

Tabela 7. Índices de ajuste dos modelos avaliados na AFC

Fonte: Criado pelo autor

Analisando os índices de modificação notou-se uma correlação residual entre os itens 24 e 25. Estes itens eram originalmente um só na versão em original da escala, mas aquele item foi separado na tradução por conter mais de um conteúdo semântico. O modelo foi testado novamente eliminando-se o item 24 (Modelo 1B de 36 itens). Novamente, todas as cargas fatoriais obtidas foram altas (**Tabela 8**) sendo as mais baixas 0,537 do item 6 no Fator 1, 0,457 do item 34 no Fator 2 e 0,553 do item 10 no Fator 3. Todos os índices de ajustes do Modelo 1B, com exceção do qui-quadrado, foram aceitáveis (**Tabela 7**).

Itens organizados por fator	1A	1B
Fator 1		
03. Eu confio nessa org. para cuidar das pessoas que trabalham aqui.	0,740	0,742
04. Eu confio nas habilidades dessa organização.	0,611	0,612
05. Essa org. tem capacidade de concluir o que promete.	0,582	0,586
06. Essa org. é conhecida por ter sucesso nas coisas que faz.	0,537	0,537
07. Essa org. trata as pessoas que trabalham aqui de forma justa.	0,766	0,768
08. Essa org. é confiável em manter suas promessas.	0,805	0,806
09. Essa org. comporta-se com base em princípios sólidos.	0,817	0,820
11. Ao tomar decisões, essa org. se preocupa com as pessoas que trabalham aqui.	0,822	0,820

12. Ao tomar decisões, essa org. considera as opiniões das pessoas que trabalham aqui.	0,835	0,831
13. Essa org. está interessada no bem-estar das pessoas que trabalham aqui.	0,807	0,808
14. Essa org. procura entender como suas decisões afetam as pessoas que trabalham aqui.	0,836	0,835
16. Essa org. quer ser responsabilizável por suas ações perante as pessoas que trabalham aqui.	0,781	0,780
Fator 2: Essa organização...		
15. fornece informações úteis para as pessoas que trabalham aqui tomarem decisões fundamentadas.	0,787	0,793
19. pede a opinião das pessoas que trabalham aqui sobre a qualidade de suas informações.	0,764	0,763
20. envolve as pessoas que trabalham aqui na identificação das informações de que precisamos.	0,803	0,802
21. fornece informações detalhadas para as pessoas que trabalham aqui.	0,813	0,815
22. facilita para as pessoas que trabalham aqui encontrarem as informações que precisam.	0,821	0,822
23. pede opinião das pessoas que trabalham aqui antes de tomar decisões.	0,798	0,791
24. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender quem somos.	0,732	
25. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender o que precisamos.	0,758	0,742
26. fornece informações em tempo hábil para as pessoas que trabalham aqui.	0,780	0,780
27. fornece informações relevantes para as pessoas que trabalham aqui.	0,826	0,827
28. fornece informações que permitem a comparação com o desempenho anterior da org.	0,801	0,802
29. fornece informações completas para as pessoas que trabalham aqui.	0,856	0,857
30. fornece informações inteligíveis para as pessoas que trabalham aqui.	0,783	0,784
31. fornece informações precisas para as pessoas que trabalham aqui.	0,871	0,873
32. fornece informações confiáveis para as pessoas que trabalham aqui.	0,824	0,828
33. apresenta mais de uma perspectiva de análise em questões controversas.	0,698	0,697
34. dá acesso a informações potencialmente prejudiciais a ela.	0,458	0,457
35. está aberta a críticas de pessoas que trabalham aqui.	0,754	0,753
36. admite espontaneamente os erros cometidos.	0,737	0,736
37. fornece informações que permitem compará-la a outras organizações da administração pública.	0,735	0,736
Fator 3: Essa organização...		
10. engana as pessoas que trabalham aqui.	0,695	0,553
38. conta apenas parte da história para as pessoas que trabalham aqui.	0,812	0,643
39. omite detalhes importantes nas informações fornecidas para as pessoas que trabalham aqui.	0,592	0,751
41. é lenta ao fornecer informações para as pessoas que trabalham aqui.	0,797	0,738
42. só divulga informações quando é provocada.	0,802	0,749

Tabela 8. Cargas fatoriais na AFC dos modelos de 3 fatores

Fonte: Criado pelo autor

4.2.2.2 Testes da Escala Adaptada

Paralelamente à estrutura de três fatores obtida a partir da AFE, testou-se a estrutura original da escala de transparência organizacional adaptada (Modelo 2A de 42 itens). Desta forma, as cargas fatoriais observadas na estrutura original foram altas para todos os fatores, exceto para o fator *Confiança*. Este fator possui somente três itens, ou seja, a quantidade mínima para a formação de um fator latente, sendo que dois destes itens tiveram cargas fatoriais muito baixas. Portanto, embora os índices de ajustes tenham sido aceitáveis, esta estrutura não pode ser aceita devido à fragilidade do fator de *Confiança*.

Assim, em busca de um modelo mais robusto, testou-se a estrutura novamente, desta vez excluindo-se o fator *Confiança* (Modelo 2B de 39 itens). De acordo com os resultados, as cargas fatoriais para todos os fatores foram altas e os índices de ajustes foram bons, com exceção do qui-quadrado que foi estatisticamente significativo. Por fim, percebe-se que ambos os modelos 1B (resultado da AFE) e 2B (resultado da AFC) tiveram ajustes aceitáveis conforme observado na **Tabela 7**. O modelo 1B possui 36 itens que se organizam em dois grandes fatores, além de um fator menor que contém os itens com carga semântica negativa (mesmo após a inversão dos itens). Por outro lado, o modelo 2B possui 39 itens e todos os fatores originais, exceto o fator *Confiança*.

	TR	C	I	G	TY	P	SI	A	S
Overall Trust (TR)	-								
Competence (C)	0,63	-							
Integrity (I)	0,82	0,76	-						
Goodwill (G)	0,81	0,62	0,89	-					
Overall Transparency (TY)	0,75	0,65	0,87	0,88	-				
Participative (P)	0,66	0,55	0,76	0,80	0,81	-			
Substantial Information (SI)	0,67	0,70	0,81	0,75	0,80	0,82	-		
Accountability (A)	0,68	0,56	0,79	0,77	0,80	0,74	0,74	-	
Secrecy (S)	-0,59	-0,47	-0,63	-0,60	-0,65	-0,63	-0,67	-0,62	-

Tabela 9. Correlações entre os fatores da escala de Rawlins (2008b) em sua aplicação original

Fonte: Rawlins (2008b, p. 12)

A análise das correlações entre os fatores considerados no modelo 2B demonstra que todas as relações são estatisticamente significativas, embora destaque-se a correlação mais forte entre os fatores *Transparência* e *Benevolência* (0,906), conforme apresentado na **Tabela 9**. Por

outro lado, os fatores de *Competência* e *Segredo* apresentam a relação mais fraca entre os fatores (0,371). Ao ser comparada a matriz de correlações obtida nesta pesquisa (**Tabela 10**) com os resultados apresentados por Rawlins (2008b) é possível perceber que duas das correlações mais fortes (>0,85) coincidem (*Integridade* e *Benevolência*; *Transparência* e *Benevolência*). Além disso, a correlação mais fraca que se observa nas duas pesquisas está entre os fatores *Competência* e *Segredo*. Por fim, comparando-se os resultados obtidos nesta pesquisa e aqueles apresentados por Rawlins (2008b), não foram observadas grandes discrepâncias entre os valores apresentados nas matrizes de correlação dos fatores da escala de transparência.

	Com	Int	Ben	Tra	Par	Inf	Res	Seg
Competência (Com)	1							
Integridade (Int)	0,713	1						
Benevolência (Ben)	0,577	0,873	1					
Transparência (Tra)	0,648	0,846	0,906	1				
Participação (Par)	0,570	0,725	0,820	0,886	1			
Informação (Inf)	0,636	0,725	0,764	0,848	0,896	1		
Responsabilização (Res)	0,526	0,673	0,804	0,831	0,854	0,776	1	
Segredo (Seg)	0,371	0,506	0,524	0,558	0,528	0,556	0,529	1

Tabela 10. Correlações entre os fatores do modelo 2B

Fonte: Criado pelo autor

O modelo 2B, relativo aos resultados da Análise Fatorial Confirmatória, se apresentou como o mais adequado aos objetivos desta pesquisa, pois, dentre os modelos avaliados na análise fatorial, é o que mais se aproxima do modelo original de (Rawlins, 2008b), ou seja, apresenta estrutura de fatores e quantidade de itens similar à escala original e conta com cargas fatoriais adequadas a este estudo, sendo o mais pertinente para a adaptação transcultural. Portanto, na **Tabela 11** é apresentado o modelo validado por esta pesquisa e que será considerado em todas as análises a partir deste ponto. A escala validada teve os seus 39 itens reenumerados.

Itens agrupados por fator	Cargas fatoriais
Competência da organização:	
01. Eu confio nas habilidades dessa organização.	0,836
02. Essa organização tem capacidade de concluir o que promete.	0,797
03. Essa organização é conhecida por ter sucesso nas coisas que faz.	0,744

Integridade da organização: Essa organização...	
04. trata as pessoas que trabalham aqui de forma justa.	0,839
05. é confiável em manter suas promessas.	0,879
06. comporta-se com base em princípios sólidos.	0,896
07. engana as pessoas que trabalham aqui.	0,461
Benevolência da organização:	
08. Ao tomar decisões, essa org. se preocupa com as pessoas que trabalham aqui.	0,843
09. Ao tomar decisões, essa org. considera as opiniões das pessoas que trabalham aqui.	0,864
10. Essa organização está interessada no bem-estar das pessoas que trabalham aqui.	0,830
Transparência: Essa organização...	
11. procura entender como suas decisões afetam as pessoas que trabalham aqui.	0,819
12. fornece informações úteis para as pessoas que trabalham aqui tomarem decisões fundamentadas.	0,812
13. quer ser responsabilizável por suas ações perante as pessoas que trabalham aqui.	0,765
14. quer que as pessoas que trabalham aqui saibam o que ela está fazendo.	0,820
15. quer que as pessoas que trabalham aqui conheçam os motivos de suas ações.	0,851
Participação: Essa organização...	
16. pede a opinião das pessoas que trabalham aqui sobre a qualidade de suas informações.	0,791
17. envolve as pessoas que trabalham aqui na identificação das informações de que precisamos.	0,830
18. fornece informações detalhadas para as pessoas que trabalham aqui.	0,839
19. facilita para as pessoas que trabalham aqui encontrarem as informações que precisam.	0,847
20. pede opinião das pessoas que trabalham aqui antes de tomar decisões.	0,824
21. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender quem somos.	0,759
22. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender o que precisamos.	0,785
Informação substancial: Essa organização...	
23. fornece informações em tempo hábil para as pessoas que trabalham aqui.	0,822
24. fornece informações relevantes para as pessoas que trabalham aqui.	0,869
25. fornece informações que permitem a comparação com o desempenho anterior da organização.	0,839
26. fornece informações completas para as pessoas que trabalham aqui.	0,896
27. fornece informações inteligíveis para as pessoas que trabalham aqui.	0,819
28. fornece informações precisas para as pessoas que trabalham aqui.	0,912
29. fornece informações confiáveis para as pessoas que trabalham aqui.	0,865
Responsabilização: Essa organização...	
30. apresenta mais de uma perspectiva de análise em questões controversas.	0,777
31. dá acesso a informações potencialmente prejudiciais a ela.	0,511
32. está aberta a críticas de pessoas que trabalham aqui.	0,840
33. admite espontaneamente os erros cometidos.	0,824
34. fornece informações que permitem compará-la a outras organizações da	0,819

administração pública.

Segredo: Essa organização... (itens reversos)

35. conta apenas parte da história para as pessoas que trabalham aqui.	0,696
36. omite detalhes importantes nas informações fornecidas para as pessoas que trabalham aqui.	0,811
37. fornece informações que são intencionalmente escritas para dificultar a compreensão.	0,589
38. é lenta ao fornecer informações para as pessoas que trabalham aqui.	0,798
39. só divulga informações quando é provocada.	0,804

Tabela 11. Cargas fatorias do modelo validado nesta pesquisa

Fonte: Criado pelo autor

4.3 Resultados da Aplicação da Escala na Organização

A aplicação da escala traduzida, adaptada e revalidada semanticamente permitiu uma análise consistente sobre o contexto da transparência e confiança na organização estudada. Conforme a análise descritiva da amostra da pesquisa, percebe-se que os grupos de servidores públicos e funcionários terceirizados estão representados de forma equivalente, sendo o primeiro grupo de 48% da amostra, enquanto os terceirizados representam 52% dos indivíduos consultados. Esta equivalência se repete quanto ao gênero dos participantes, sendo 51% de homens e 49% do sexo feminino. A média de idade dos servidores públicos é de 39 anos e de 34 anos para os funcionários terceirizados. Entre homens e mulheres a média de idade não difere da média do grupo de todos os participantes, sendo 36 anos de idade para ambos. Quanto ao tempo de serviço, 261 participantes responderam às questões sobre o tempo total de trabalho em organizações do serviço público e o tempo de trabalho especificamente na organização estudada. Assim, para este grupo, a média de tempo de serviço no setor público é de 10 anos, enquanto a média de tempo de serviço na organização é de 6,8 anos.

Considerando que o processo de validação estatística levou à exclusão do fator *confiança* (três itens) na escala final validada, a análise qualitativa e descritiva apresentada aqui foi conduzida desconsiderando-se os dados coletados para este fator. Portanto, os itens referenciados daqui em diante dizem respeito à escala validada apresentada na **Tabela 10**. As análises consideram para o valor de cada item uma variação entre 1 e 7, que são as pontuações marcadas pelos participantes na escala aplicada. Estas análises consideram a média de pontuação de cada item. Por fim, para efeitos de análise, os itens reversos (item 07 e itens 35-39) tiveram seus valores invertidos.

Considerando toda a amostra dos membros consultados nesta pesquisa que responderam a todos os itens sobre a transparência (320 casos), o fator *Competência da organização*,

componente do traço de *Confiança*, apresentou a maior média dentre os fatores da escala (5,8), ou 83% da pontuação possível (7,0), conforme apresentado na **Tabela 12**. Por outro lado, o fator *Responsabilização*, componente do traço de *Transparência*, obteve a menor média (3,8), ou seja, 54%.

Fatores da escala	Pontuação média	Pontuação relativa
Competência da organização	5,8	83%
Integridade da organização	5,1	73%
Benevolência da organização	4,6	66%
Transparência	4,5	64%
Participação	4,0	57%
Informação substancial	4,3	61%
Responsabilização	3,8	54%
Segredo	3,4	49%

Tabela 12. Pontuação média dos fatores da escala

Fonte: Criado pelo autor

Em análise dos itens que obtiveram médias acima de cinco, observa-se que os três primeiros pertencem ao fator *Competência da organização*, fator que está relacionado ao traço de *confiança* estudado nesta pesquisa. Ainda observa-se dois itens com médias pouco maiores que cinco, estes relativos aos fatores de *integridade* e *benevolência* da organização, conforme a **Tabela 13**. Este resultado demonstra que a organização é reconhecida por seus colaboradores como uma referência de competência no que se refere ao cumprimento de sua missão institucional obedecendo a princípios sólidos. Além disso, os resultados denotam grande confiança na organização como uma entidade que zela por condições de trabalho adequadas para as pessoas que trabalham ali.

Itens	Pontuação média
03. Essa organização é conhecida por ter sucesso nas coisas que faz.	5,9
02. Essa organização tem capacidade de concluir o que promete.	5,8
01. Eu confio nas habilidades dessa organização.	5,6
06. Essa organização comporta-se com base em princípios sólidos.	5,0
10. Essa organização está interessada no bem-estar das pessoas que trabalham aqui.	5,0

Tabela 13. Itens com as maiores médias observadas

Fonte: Criado pelo autor

Por outro lado, os itens que apresentaram as menores pontuações médias estão relacionados aos fatores de *Responsabilização* (3 itens) e *Participação* (3 itens), conforme apresentado na **Tabela 14**. Ambos os fatores estão relacionados ao traço de *Transparência*. Estes resultados demonstram que, apesar do reconhecimento sobre a capacidade organizacional de cumprir sua missão, os participantes da pesquisa percebem que a organização não está aberta a reconhecer espontaneamente as oportunidades de melhoria apresentadas a ela por seus colaboradores, além de não ser transparente o suficiente a ponto de oferecer aos interessados as informações que podem denotar alguma fragilidade da organização, podendo gerar críticas sobre a sua condução. Além disso, mesmo que os participantes entendam que a organização está preocupada com o bem-estar de seus colaboradores, estes não percebem ações práticas por parte da organização que denotem a intenção de aprimorar a participação destes indivíduos na tomada de decisão organizacional.

Itens	Pontuação média
32. está aberta a críticas de pessoas que trabalham aqui.	3,9
21. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender quem somos.	3,7
22. investe tempo nas pessoas que trabalham aqui para entender o que precisamos.	3,7
20. pede opinião das pessoas que trabalham aqui antes de tomar decisões.	3,6
33. admite espontaneamente os erros cometidos.	3,6
31. dá acesso a informações potencialmente prejudiciais a ela.	3,2

Tabela 14. Itens com as menores médias observadas

Fonte: Criado pelo autor

Em uma análise por grupos de servidores e terceirizados divididos por gênero, é possível perceber particularidades na percepção entre estes subconjuntos (**Tabela 15**). Em uma análise geral, percebe-se que o grupo de terceirizados tem uma percepção (5,0) de transparência maior que o grupo de servidores (4,2), enquanto a média geral da amostra é de 4,6 pontos. A percepção conforme o gênero mostra que no grupo de servidores, os homens apresentam uma pontuação (4,4) maior que a das mulheres (3,9), enquanto no grupo de terceirizados esta diferença entre percepção pesa mais no grupo das mulheres (5,0) que no grupo dos homens (4,9).

Esta divergência na percepção de transparência entre servidores e terceirizados é observada em todos os fatores da escala, mas se destaca no fator *transparência*, onde a diferença entre os dois grupos chega a mais de 1 ponto, sendo de 4,0 para o grupo de servidores e 5,1 para os terceirizados. A análise dos dados por grupo também demonstra que as mulheres terceirizadas apresentam o maior grau de percepção de transparência (6,1) relativo ao fator

Competência da organização, enquanto o extremo oposto é observado no grupo de mulheres servidoras para o fator *Responsabilização* (3,0). O fator *Participação* também apresenta um dos valores mais baixos (3,2) observado pelas mulheres servidoras.

Fatores da escala	Servidores			Terceirizados			Total
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	
Competência da organização	5,6	5,5	5,5	5,9	6,1	6,0	5,8
Integridade da organização	4,9	4,4	4,7	5,5	5,5	5,5	5,1
Benevolência da organização	4,4	3,9	4,1	5,1	5,1	5,1	4,6
Transparência	4,3	3,6	4,0	5,0	5,1	5,1	4,5
Participação	3,8	3,2	3,6	4,4	4,5	4,4	4,0
Informação substancial	4,2	3,6	3,9	4,6	4,9	4,8	4,3
Responsabilização	3,6	3,0	3,4	4,2	4,2	4,2	3,8
Segredo	3,3	4,0	3,6	3,2	3,1	3,1	3,4
Total	4,4	3,9	4,2	4,9	5,0	5,0	4,6

Tabela 15. Pontuação média dos fatores por grupos e por gênero

Nota: Os valores dos itens reversos foram invertidos para o cálculo das médias.

Fonte: Criado pelo autor

Em uma análise considerando o grau de instrução dos indivíduos consultados (**Tabela 16**), percebe-se que existe uma relação inversa entre o grau de instrução acadêmica e o nível de percepção da transparência organizacional. Esta relação se apresenta tanto nos dados consolidados quanto nos resultados por grupo. No entanto, não é possível observar todos os subconjuntos de dados devido ao fato de não existirem muitos casos de colaboradores terceirizados com grau de instrução superior ao nível de especialização nesta amostra, assim como não existem quantidades suficientes de servidores com ensino médio na amostra que permitam a realização da análise para este grupo.

Fatores da escala	Servidores			Terceirizados			Total
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	
Ensino médio	-	-	-	5,2	5,4	5,3	5,2
Graduação	4,7	4,3	4,6	4,8	5,0	4,9	4,8
Especialização	4,3	4,0	4,2	5,1	5,0	5,0	4,6
Mestrado	4,4	3,8	4,1	-	-	-	4,2
Doutorado	4,1	3,5	3,8	-	-	-	3,8
Total	4,4	3,9	4,2	4,9	5,0	5,0	4,6

Tabela 16. Pontuação média por grau de instrução, grupo e gênero

Nota 1: Os valores dos itens reversos foram invertidos para o cálculo das médias.

Nota 2: Foram omitidos os valores médios onde a quantidade de indivíduos é inferior a 5.

Fonte: Criado pelo autor

Considerando a amostra analisada, é possível perceber algumas direções quanto à percepção de transparência organizacional pelos indivíduos da organização estudada. Nota-se que o grupo de servidores tem uma percepção de transparência desfavorável em comparação com o grupo de terceirizados, especialmente o conjunto das mulheres servidoras. Neste sentido, os servidores representam uma parcela dos *stakeholders* internos da organização que tem mais acesso a diversas categorias de informação, portanto, conhecem com mais detalhes a origem das informações e possíveis omissões por parte da organização. Os efeitos da transparência variam bastante a depender do conhecimento prévio dos consumidores das informações e de sua predisposição em confiar no governo (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014), assim, é possível que a qualidade da transparência seja mais facilmente percebida por este grupo de *stakeholders*.

Também se percebe que o grau de instrução está inversamente associado à percepção de transparência pelos *stakeholders* internos da organização. Neste sentido, maiores níveis de instrução podem gerar uma percepção mais criteriosa dos consumidores das informações, levando a menores índices de percepção de transparência. Por outro lado, é possível que o maior grau de educação por parte dos integrantes das organizações possa aumentar o nível de transparência e a qualidade das informações, ou que as demandas de uma sociedade mais educada sejam mais qualificadas (Williams, 2009).

Os índices percebidos demonstram a necessidade de ações organizacionais em busca da retomada de confiança considerando os efeitos práticos junto à sociedade, visto que as expectativas sobre a transparência são muito amplas e variam desde o aumento de visibilidade e eficiência para aumento da responsabilidade, participação e confiança (Florini, 1998; Hansen et al., 2015; Licht et al., 2014; Relly & Sabharwal, 2009). Além disso, a omissão sobre a divulgação de informações cria um cenário desfavorável para a organização (Birchall, 2011), mesmo que sob determinadas circunstâncias seja recomendável não divulgar todas as informações (Albu & Flyverbom, 2016; Fenster, 2015; Margetts, 2011; A. Roberts, 2012).

Além disso, torna-se essencial que exista um entendimento sobre divulgação e segredo das informações que esteja bem alinhado às expectativas dos colaboradores internos, considerando o fato de que a divulgação de determinadas informações também pode gerar acomodação e desestímulo nos agentes públicos, além de resignação da sociedade (Bannister & Connolly, 2011; Bauhr & Grimes, 2014; Curtin & Meijer, 2006). Por fim, é importante que os consumidores internos destas informações divulgadas sejam capacitados para que sejam capazes de processar e analisar estas informações de forma adequada (Etzioni, 2010).

5. CONCLUSÕES

A definição do conceito de transparência das organizações públicas tem se mostrado um desafio que ainda não foi superado pela comunidade científica, seja em estudos teóricos ou empíricos. Desta forma, esta pesquisa partiu de uma ampla revisão de literatura sobre o construto da transparência com vistas a apresentar uma escala de mensuração da transparência adaptada, testada e revalidada a partir da proposta de Rawlins (2008b), que propôs um instrumento que agrega pela primeira vez os conceitos de transparência e confiança. Durante a primeira fase da pesquisa, quando foi reunido um robusto contingente teórico a respeito do construto, foi possível constatar que ainda existe muita expectativa a respeito da ação purificadora da transparência, apesar de não serem observados todos aqueles resultados atribuídos a ela, seja em âmbito organizacional, seja na transformação da sociedade em direção à plena cidadania. Neste sentido, percebe-se uma latente necessidade de que sejam realizados estudos no intuito de congregar uma teoria amplamente aceita sobre a transparência das organizações públicas.

Considerando os objetivos desta pesquisa em encontrar um instrumento de mensuração da transparência das organizações públicas pela perspectiva de seus *stakeholders*, evidencia-se que, a nível nacional, houve avanço na criação de índices com algumas características. Primeiramente, os índices de transparência desenvolvidos por organizações públicas nacionais são majoritariamente concebidos para aferir a condição de entes municipais ou estaduais de governo. Segundo, o principal objetivo das ações de transparência está relacionado às informações de cunho orçamentário e financeiro. Por fim, os indicadores de transparência geralmente são criados com base em definições legais da constituição das organizações públicas ou estão baseados nos pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da Lei de Acesso à Informação.

Apesar deste cenário, percebe-se que a divulgação dos dados por si só não agrega valor, pois o que cria valor é o seu uso (Janssen et al., 2012). Além disso, a mera publicação de leis de acesso à informação não está diretamente relacionada a maiores índices de democracia e o simples reconhecimento da importância da transparência não significa que as ações de transparência sempre terão apoio efetivo das organizações (Ball, 2009; Relly & Sabharwal, 2009). Portanto, torna-se essencial que se desenvolvam estudos que apontem para a criação de instrumentos que possam aferir a transparência das organizações públicas em todas as suas

formas e pela perspectiva daqueles que fazem uso das informações, ou seja, seus *stakeholders* internos e externos.

A adaptação da escala de Rawlins (2008b) exigiu diversas transformações além da tradução de seus itens. Neste sentido, foram realizadas algumas alterações semânticas nos itens originais no intuito de melhorar o entendimento destes itens por parte dos respondentes. O emprego do Coeficiente de Validade de Conteúdo proposto por Hernández Nieto (2002) se mostrou muito eficiente na construção de uma versão do instrumento que fosse o mais adequado possível ao contexto sócio cultural das organizações brasileiras onde se propõe a aplicação da escala.

Durante o desenvolvimento da adaptação semântica da escala, houve itens que foram desmembrados por conterem mais de um conceito em um mesmo item, enquanto outros tiveram seu sentido invertido. Um exemplo de intervenção durante a adaptação é o termo “pessoas como eu”, uma tradução literal do termo “*people like me*” da escala original, que não foi adequadamente interpretado durante as discussões preliminares, sendo substituído pelo termo “pessoas que trabalham aqui”. Este caso reforça a característica da adaptação de uma escala como um procedimento que vai além de uma mera tradução (Pasquali, 2010; Damásio & Borsa, 2018). Assim, a escala inicialmente proposta após a adaptação semântica desenvolvida nesta pesquisa continha 42 itens distribuídos em nove fatores, dois itens a mais que a escala original proposta por Rawlins (2008b). Por uma perspectiva conservadora, é possível entender que esta intervenção no instrumento distanciou a versão adaptada da versão original, de outra forma, demonstra que foi um avanço para a definição de um instrumento mais adequado ao cenário nacional.

Considerando-se que a pesquisa partiu de uma proposta de escala previamente validada estatisticamente, foram empregadas técnicas de Análise Fatorial Exploratória e Análise Fatorial Confirmatória no intuito de validar a aplicação nacional e entender o comportamento desta escala adaptada em um cenário sociocultural diferente do original. O caso prático se deu em uma organização pública de cunho nacional de grande porte e com relevante influência no processo de políticas públicas com influência em todo o país. A análise exploratória apontou uma composição de 37 itens distribuídos em três fatores, diferente daquela apresentada na escala adaptada, que continha 42 itens distribuídos em nove fatores. Este fato demonstra a existência de lacunas a serem exploradas neste campo, especialmente sobre a relação entre os construtos de confiança e transparência. Durante estas análises, alguns itens apresentaram cargas fatoriais significativas em mais de um fator enquanto outros carregaram em fatores

distintos do que se pressupunha, ou seja, alguns itens que se agruparam no fator de “confiança” estavam originalmente no fator de “transparência”. Além disso, os dois primeiros itens do instrumento não obtiveram cargas significativas em nenhum fator, indicando que não foi possível perceber nestes itens traços de nenhum dos construtos estudados.

Após as análises confirmatórias, o fator *Confiança*, que, na proposta de Rawlins (2008b), continha três itens e apresentava índices consistentes, não sustentou cargas fatoriais aceitáveis, sendo excluído da escala adaptada, o que corrobora os apontamentos dos grupos de trabalho durante a fase de adaptação semântica do instrumento, além de ir ao encontro dos resultados da fase exploratória, onde dois itens deste fator não obtiveram cargas fatoriais significativas. Conforme observado, estes itens necessitam de relativa contextualização do respondente para que seja possível a compreensão e resposta adequada. Ressalta-se, neste sentido, que novos estudos sejam realizados no intuito de reformular o fator *Confiança* da escala original a fim de obter índices fatoriais comparáveis aqueles apresentados por Rawlins (2008b).

Portanto, como fruto da adaptação semântica, aplicação do instrumento e realização de análises fatoriais exploratórias e confirmatórias, apresenta-se uma escala de percepção da transparência de organizações públicas validada ao contexto da administração pública brasileira contendo 39 itens distribuídos em oito fatores: competência; integridade; benevolência; transparência; participação; informação substancial; responsabilização e segredo, sendo este último um fator inverso. Os índices fatoriais foram satisfatórios para todos os itens e as correlações entres os fatores se mostraram similares aos valores obtidos na escala original, o que demonstra robustez no modelo teórico. Esta escala contempla todos os fatores relacionados aos construtos de confiança e transparência utilizados nesta pesquisa bem como está alinhada às definições operacionais que serviram de base para este estudo (Balkin, 1999; Rawlins, 2008a, 2008b).

A aplicação prática da escala na organização estudada se mostrou promissora, portanto surgem diversas propostas e recomendações de cunho gerencial, no sentido de apoiar a melhoria dos aspectos da transparência da organização. Primeiro, os resultados demonstram que o traço de *confiança* está mais fortalecido junto aos *stakeholders* internos que o traço de *transparência*. Assim, considerando que a percepção de transparência contribui para o sentimento de confiança na organização (Jaeger & Bertot, 2010; Park & Blenkinsopp, 2011), recomenda-se o envolvimento dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão, especialmente a nível de divulgação e comunicação das ações que afetam as pessoas que trabalham ali. Neste sentido, Hollyer et al. (2014) entendem que o incremento do fluxo de informações para a cidadania

possibilita aos cidadãos melhorar o nível de controle sobre seus governantes, incrementando também o desempenho do governo.

Segundo, é recomendável que a organização esteja mais aberta a críticas e proativa em apresentar dados sobre o processo organizacional, mesmo que estas informações possam gerar questionamentos a respeito da condução destes processos. Terceiro, recomenda-se que a organização aproxime o corpo diretivo do órgão e os demais servidores, visto que os resultados mostram maior afastamento deste grupo. Portanto, considerando que a transparência aumenta significativamente a confiança nas lideranças organizacionais (Norman, Avolio & Luthans, 2010), recomenda-se que sejam tomadas ações no sentido de aproximar estes grupos. Os servidores públicos são um grupo essencial na condução das ações estratégicas da organização por guardarem a missão institucional, no entanto, os resultados indicam que estes *stakeholders* entendem que podem contribuir de forma mais efetiva na construção da missão organizacional.

Entre as limitações deste estudo, é possível citar que a amostra contempla apenas os *stakeholders* internos da organização, ou seja, as pessoas que trabalham na organização, não abrangendo os demais interessados, como os consumidores das informações, organizações de controle, parceiros de negócio, além da sociedade em geral. Além disso, destaca-se como limitação deste estudo o fato de ter sido aplicado a uma única organização, assim, espera-se que este trabalho possa motivar estudos que realizem a pesquisa em uma amostra mais robusta de organizações públicas de relevância nacional.

Entende-se que esta pesquisa possa contribuir com o desenvolvimento do conceito da transparência das organizações públicas por meio de um instrumento de mensuração deste construto por uma perspectiva ainda não aplicada a organizações nacionais. Neste sentido, espera-se que sejam realizados novos estudos de aplicação da escala incorporando outros grupos de *stakeholders* organizacionais. Também poderão contribuir com esta pesquisa os estudos que exploram a variância entre os diversos grupos de *stakeholders* participantes de uma mesma coleta. Por fim, recomenda-se que pesquisas futuras considerem as variáveis de nível educacional, gênero, conhecimento prévio sobre as informações mantidas pela organização, além da predisposição em confiar na organização e no governo.

REFERÊNCIAS

- Albu, O. B., & Flyverbom, M. (2016). Organizational Transparency: Conceptualizations, Conditions, and Consequences. *Business & Society, 1*, 1–30. <https://doi.org/10.1177/0007650316659851>
- Araujo, J. F. F. E. de, & Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management, 29*(4), 327–347. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2015-0199>
- Arellano-Gault, D., & Lepore, W. (2011). Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization. *Organization Studies, 32*(8), 1029–1050. <https://doi.org/10.1177/0170840611416741>
- Auger, G. A. (2014). Trust Me, Trust Me Not: An Experimental Analysis of the Effect of Transparency on Organizations. *Journal of Public Relations Research, 26*(4), 325–343. <https://doi.org/10.1080/1062726X.2014.908722>
- Balkin, J. M. (1999). How mass media simulate political transparency. *Cultural Values, 3*(4), 393–413. <https://doi.org/10.1080/14797589909367175>
- Ball, C. (2009). What Is Transparency? *Public Integrity, 11*(4), 293–308. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110400>
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government. *Policy & Internet, 3*(1), 158–187. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1076>
- Barbalho, F. A., & Medeiros, J. J. (2014). Transparência e Legitimação de Objetivos Institucionais em Empresas Estatais: um Estudo de Caso sobre a Petrobras. *Cadernos EBAP.EBR, 12*, 469–493. <https://doi.org/10.1590/1679-39519107>
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. *Governance, 27*(2), 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>
- Bellix, L., Guimarães, C., & Machado, J. (2016). Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. *GIGAPP Estudos Working Papers, 78–91*, 171–178.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2012). Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy, 6*(1), 78–91. <https://doi.org/10.1108/17506161211214831>
- Birchall, C. (2011). Introduction to 'Secrecy and Transparency'. *Theory, Culture & Society, 28*(7–8), 7–25. <https://doi.org/10.1177/0263276411427744>
- Borsa, J., & Seize, M. (2018). Construção e Adaptação de Instrumentos Psicológicos: Dois Caminhos Possíveis. In *Manual de Desenvolvimento de Instrumentos Psicológicos* (p. 15–38).
- Brasil. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Diário Oficial da União § (2000).
- Brasil. (2011). Lei de Acesso à Informação. *Diário da República, 1ª série - nº 116*.
- Brasil. Decreto n.º 8.771, de 11 de maio de 2016, Diário Oficial da União § (2016). Imprensa Nacional.

- Brown, T. A. (2014). *Confirmatory factor analysis for applied research*. New York: Guilford Publications.
- CGU. (2017). Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Recuperado 17 de novembro de 2017, de <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>
- CGU, C. G. da U. 1º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto (2011).
- CGU, C. G. da U. (2018). Escala Brasil Transparente. Recuperado 12 de fevereiro de 2019, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>
- Cook, F. L., Jacobs, L. R., & Kim, D. (2010). Trusting What You Know: Information, Knowledge, and Confidence in Social Security. *The Journal of Politics*, 72(2), 397–412. <https://doi.org/10.1017/S0022381610000034>
- Costa, J. M. da, & Torres, F. J. V. (2015). Transparência Pública e Controle Social: Uma Análise dos Portais das Prefeituras Paraibanas sob a Ótica do ITGP-M (2014). In XXXIX *Encontro da ANPAD* (p. 1–18).
- Cruz, N. F. da, Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & Sousa, L. de. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866–893. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>
- Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G., & 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. <https://doi.org/10.1177/0894439314560849>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Curtin, D. M., & Meijer, A. J. (2006). Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents. *SSRN Electronic Journal*, 11, 109–122. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1434862>
- Damásio, B. F., & Borsa, J. C. (2018). *Manual de Desenvolvimento de Instrumentos Psicológicos*.
- del Sol, D. A. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90–107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Dillon, W. R. (1987). Offending Estimates in Covariance Structure Analysis: Comments on the Causes of and Solutions to Heywood Cases. *Psychological Bulletin*, 101(1), 126–135.
- DiStaso, M. W., & Bortree, D. S. (2012). Multi-method analysis of transparency in social media practices: Survey, interviews and content analysis. *Public Relations Review*, 38(3), 511–514. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2012.01.003>
- Douglas, S., & Meijer, A. J. (2016). Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 940–951. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1064133>
- Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389–404. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>
- Fenster, M. (2015). Transparency in search of a theory. *European Journal of Social Theory*,

- 18(2), 150–167. <https://doi.org/10.1177/1368431014555257>
- Filgueiras, F. (2011). Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. *Lua Nova*, 65–94.
- Florini, A. M. (1998). The End of Secrecy. *Foreign Policy*, 111, 50–63. <https://doi.org/10.2307/1149378>
- Fussell Sisco, H., & McCorkindale, T. (2013). Communicating “pink”: an analysis of the communication strategies, transparency, and credibility of breast cancer social media sites. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 18(4), 287–301. <https://doi.org/10.1002/nvsm.1474>
- Garrido-Rodríguez, J. C., Zafra-Gómez, J. L., & López-Hernández, A. M. (2017). Measuring local government transparency. Influence of political sign in multidimensional analysis. *Lex Localis*, 15(4), 889–917. [https://doi.org/10.4335/15.4.889-917\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.4.889-917(2017))
- Gordon, P. J., & Patterson, T. E. (2009). Using the Transparency Index To Categorize European Countries. *Journal of International Business Research*, 8(1), 69–77.
- Grimmelikhuijsen, S. (2009). Do transparent government agencies strengthen trust? *Information Polity*, 14(3), 173–186. <https://doi.org/10.3233/IP-2009-0175>
- Grimmelikhuijsen, S. (2010). Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government? *Policy & Internet*, 2(1), 4–34. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1024>
- Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>
- 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(4), 575–586. <https://doi.org/10.1111/puar.12047>
- Guillamón, M. D., Bastida, F., & Benito, B. (2011). The determinants of local government’s financial transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391–406. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588704>
- Hansen, H. K., Christensen, L. T., & Flyverbom, M. (2015). Introduction: Logics of transparency in late modernity. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 117–131. <https://doi.org/10.1177/1368431014555254>
- Heald, D. (2006). Varieties of Transparency. In *Transparency: The Key to Better Governance?* (p. 24–43). British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30–49. <https://doi.org/10.1177/0020852311429931>
- Hernández Nieto, H. (2002). Contributions to statistical analysis. *Mérida: Universidad de Los Andes*, 193.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring transparency. *Political Analysis*, 22(4), 413–434. <https://doi.org/10.1093/pan/mpu001>
- Hon, L. C., & Grunig, J. E. (1999). Guidelines for measuring relationships in public relations.

Commission on Public Relations Measurement & Evaluation.

- Horochovski, R. R., & Clemente, A. J. (2012). Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de Participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), 127–157.
- IBGC. (2015). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (5^o ed). São Paulo.
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371–376. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.003>
- Jahansoozi, J. (2006). Organization-stakeholder relationships: exploring trust and transparency. *Journal of Management Development*, 25(10), 942–955. <https://doi.org/10.1108/02621710610708577>
- James, O. (2011). Performance Measures and Democracy: Information Effects on Citizens in Field and Laboratory Experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 399–418. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq057>
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Janssen, M., Matheus, R., Longo, J., & Weerakkody, V. (2017). Transparency-by-design as a foundation for open government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 2–8. <https://doi.org/10.1108/TG-02-2017-0015>
- Kang, J., & Hustvedt, G. (2014). Building Trust Between Consumers and Corporations: The Role of Consumer Perceptions of Transparency and Social Responsibility. *Journal of Business Ethics*, 125(2), 253–265. <https://doi.org/10.1007/s10551-013-1916-7>
- Kim, B., Hong, S., & Cameron, G. T. (2014). What corporations say matters more than what they say they do? A test of a truth claim and transparency in press releases on corporate websites and Facebook pages. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 91(4), 811–829. <https://doi.org/10.1177/1077699014550087>
- Kim, S., Kim, H. J., & Lee, H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 26(1), 42–50. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.09.002>
- Lee, T. H., & Boynton, L. A. (2017). Conceptualizing transparency: Propositions for the integration of situational factors and stakeholders' perspectives. *Public Relations Inquiry*, 6(3), 233–251. <https://doi.org/10.1177/2046147X17694937>
- Li, C.-H. (2016). Confirmatory factor analysis with ordinal data: Comparing robust maximum likelihood and diagonally weighted least squares. *Behavior Research Methods*, 48(3), 936–949. <https://doi.org/10.3758/s13428-015-0619-7>
- Licht, J. de F. (2014). Transparency Actually: How Transparency Affects Public Perceptions of Political Decision-making. *European Political Science Review*, 6(2), 309–330. <https://doi.org/10.1017/S1755773913000131>
- Licht, J. de F., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance*, 27(1), 111–134. <https://doi.org/10.1111/gove.12021>

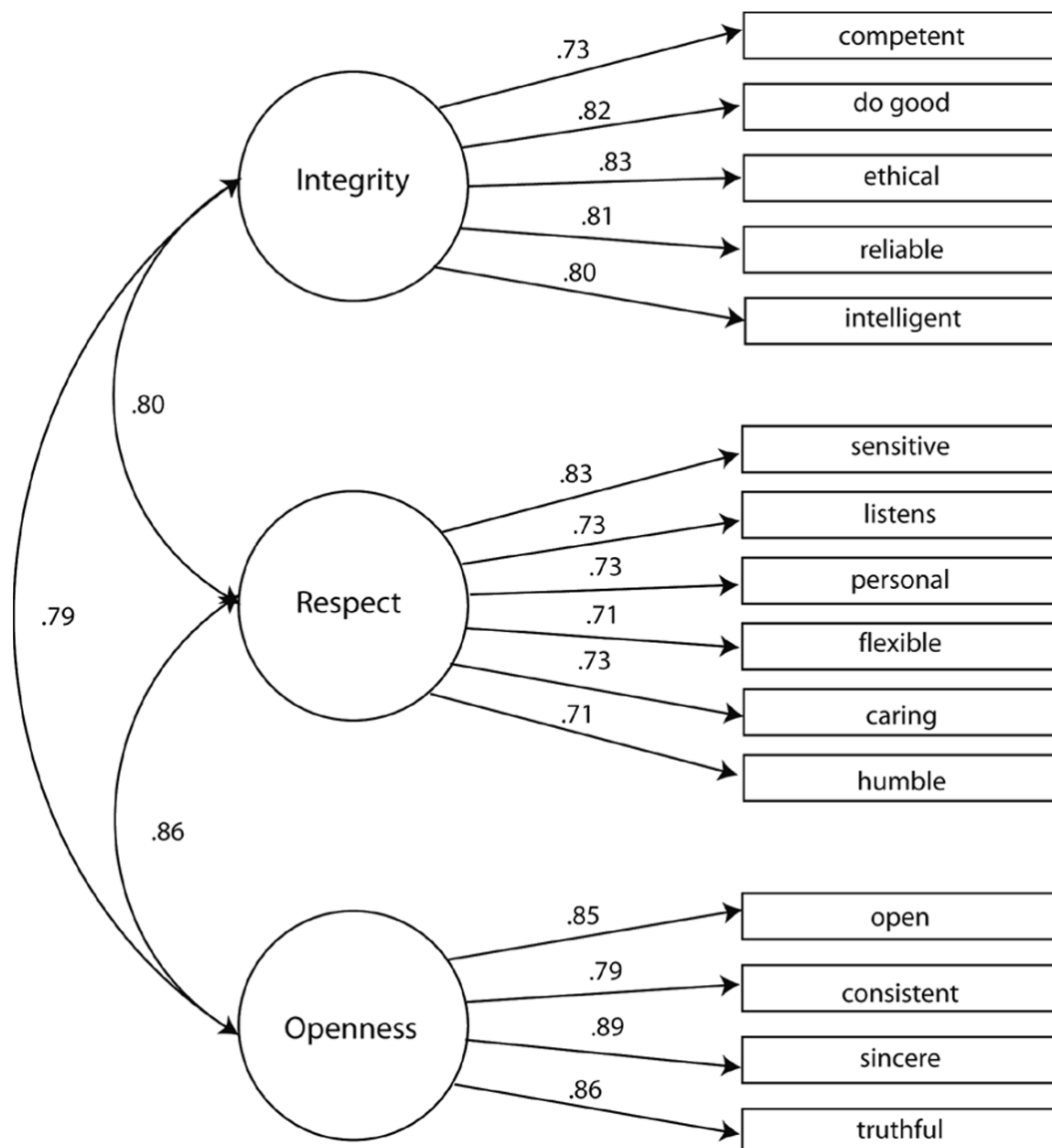
- Loehlin, J. C. (2004). *Latent variable models: An introduction to factor, path, and structural equation analysis*. Psychology Press.
- Lopes, I. T., & Serrasqueiro, R. M. (2017). The influence of culture and transparency on global research and development intensity: An overview across Europe. *Contaduría y Administración*, 62(4), 1408–1422. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2017.06.002>
- Maali, B. M., & Al-Attar, A. (2017). Corporate Disclosure and Cultural Values: a Test for Multinational Corporations. *Journal of Developing Areas*, 51(3), 251–265.
- Margetts, H. (2011). The Internet and Transparency. *The Political Quarterly*, 82(4), 518–521. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2011.02253.x>
- Marino, P. de B. L. P., Sucupira, G. I. C. S., Siqueira, W. R. de, & Bermejo, and P. H. de S. (2017). Public transparency in the brazilian context: An integrative review. *Lecture Notes in Business Information Processing*, 299(1), 261–274. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65930-5_22
- Marques, M. da C. da C. (2007). Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11–26. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002>
- Matias-Pereira, J. (2010). A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134. <https://doi.org/10.21118/APGS.V2I1.21>
- McKnight, D. H., Choudhury, V., & Kacmar, C. (2002). Developing and Validating Trust Measures for e-Commerce: An Integrative Typology. *Information System Research*, 13(3)(3), 334–359.
- Meijer, A. J. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269. <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>
- Meijer, A. J. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>
- Meijer, A. J. (2015). Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 189–199. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Meijer, A. J., Hart, P. 't, & Worthy, B. (2015). Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399715598341>
- Men, L. R., & Stacks, D. (2014). The Effects of Authentic Leadership on Strategic Internal Communication and Employee-Organization Relationships. *Journal of Public Relations Research*, 26(4), 301–324. <https://doi.org/10.1080/1062726X.2014.908720>
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233–242. <https://doi.org/10.3233/IP-130299>
- Muñoz, L. A., Bolívar, M. P. R., & Hernández, A. M. L. (2017). Transparency in Governments: A Meta-Analytic Review of Incentives for Digital Versus Hard-Copy Public Financial Disclosures. *The American Review of Public Administration*, 47(5),

- 550–573. <https://doi.org/10.1177/0275074016629008>
- Muthukrishna, M., Francois, P., Pourahmadi, S., & Henrich, J. (2017). Corrupting cooperation and how anti-corruption strategies may backfire. *Nature Human Behaviour*, *1*(7), 0138. <https://doi.org/10.1038/s41562-017-0138>
- Norman, S. M., Avolio, B. J., & Luthans, F. (2010). The impact of positivity and transparency on trust in leaders and their perceived effectiveness. *Leadership Quarterly*, *21*(3), 350–364. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.03.002>
- OGP, P. de G. A. Parceria de Governo Aberto: Artigos de Governança (2012).
- OKF. (2018). Global Open Data Index - Place overview. Recuperado de <https://index.okfn.org/place/>
- Paine, K. D. (2003). Guidelines for Measuring Trust in Organizations. *The institute for public relations*, 9–10.
- Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, *77*(2), 254–274. <https://doi.org/10.1177/0020852311399230>
- Parris, D. L., Dapko, J. L., Arnold, R. W., & Arnold, D. (2016). Exploring transparency: a new framework for responsible business management. *Management Decision*, *54*(1), 222–247. <https://doi.org/10.1108/MD-07-2015-0279>
- Pasquali, L. (2010). *Instrumentação Psicológica: fundamentos e práticas* (4^o ed). Porto Alegre.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, *37*(3), 306–323. <https://doi.org/10.1177/0275074006296777>
- Porumbescu, G. (2015). Does Transparency Improve Citizens' Perceptions of Government Performance? Evidence From Seoul, South Korea. *Administration & Society*, 1–26. <https://doi.org/10.1177/0095399715593314>
- Porumbescu, G. (2017). Linking Transparency to Trust in Government and Voice. *The American Review of Public Administration*, *47*(5), 520–537. <https://doi.org/10.1177/0275074015607301>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, *48*(4), 770–782. <https://doi.org/10.5700/rausp1120>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, *51*(3), 288–298. <https://doi.org/10.1016/j.rausp.2016.02.001>
- Rawlins, B. (2008a). Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency. *Journal of Public Relations Research*, *21*(1), 71–99. <https://doi.org/10.1080/10627260802153421>
- Rawlins, B. (2008b). Measuring the relationship between organizational transparency and trust. *Public relations Journal*, *2*(2), 1–21.
- Relly, J. E., & Sabharwal, M. (2009). Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, *26*(1), 148–157. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.04.002>

- Roberts, A. (2012). WikiLeaks: the illusion of transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 116–133. <https://doi.org/10.1177/0020852311429428>
- Roberts, J. (2009). No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for “intelligent” accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 957–970. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.04.005>
- Schauer, F. (2011). Transparency in three dimensions. *University of Illinois Law Review*, 2011, 1339–1358. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>
- Schnackenberg, A. K., & Tomlinson, E. C. (2016). Organizational Transparency: A New Perspective on Managing Trust in Organization-Stakeholder Relationships. *Journal of Management*, 42(7), 1784–1810. <https://doi.org/10.1177/0149206314525202>
- SGPR, S. G. da P. da R. Portaria N° 36, de 11 de novembro de 2014, Diário Oficial da União § (2014). Brasília.
- Song, C., & Lee, J. (2016). Citizens’ Use of Social Media in Government, Perceived Transparency, and Trust in Government. *Public Performance & Management Review*, 39(2), 430–453. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1108798>
- Taylor, M. M., & Buranelli, V. C. (2008). Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 59–87. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00374.x>
- TI. (2018). Transparency International - What is Corruption? Recuperado 22 de março de 2018, de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>
- Timmerman, M. E., & Lorenzo-Seva, U. (2011). Dimensionality assessment of ordered polytomous items with parallel analysis. *Psychological Methods*, 16(2), 209–220. <https://doi.org/10.1037/a0023353>
- Tolbert, C. J., & Mosserberger, K. (2006). The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, May-June(June), 354–369. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x>
- Turnes, P. B., & Ernst, R. (2015). A framework for transparency in international trade. *Investigaciones Europeas de Direccion y Economia de la Empresa*, 21(1), 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.iedee.2014.01.001>
- Vicente, C., Benito, B., & Bastida, F. (2013). Transparency and political budget cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 139–156. <https://doi.org/10.1111/spsr.12036>
- Welch, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93–115. <https://doi.org/10.1177/0020852312437982>
- Williams, A. (2009). On the release of information by governments: Causes and consequences. *Journal of Development Economics*, 89(1), 124–138. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.08.001>
- Williams, A. (2015). A global index of information transparency and accountability. *Journal of Comparative Economics*, 43(3), 804–824. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2014.10.004>
- Worthy, B. (2010). More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance*, 23(4), 561–582. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01498.x>

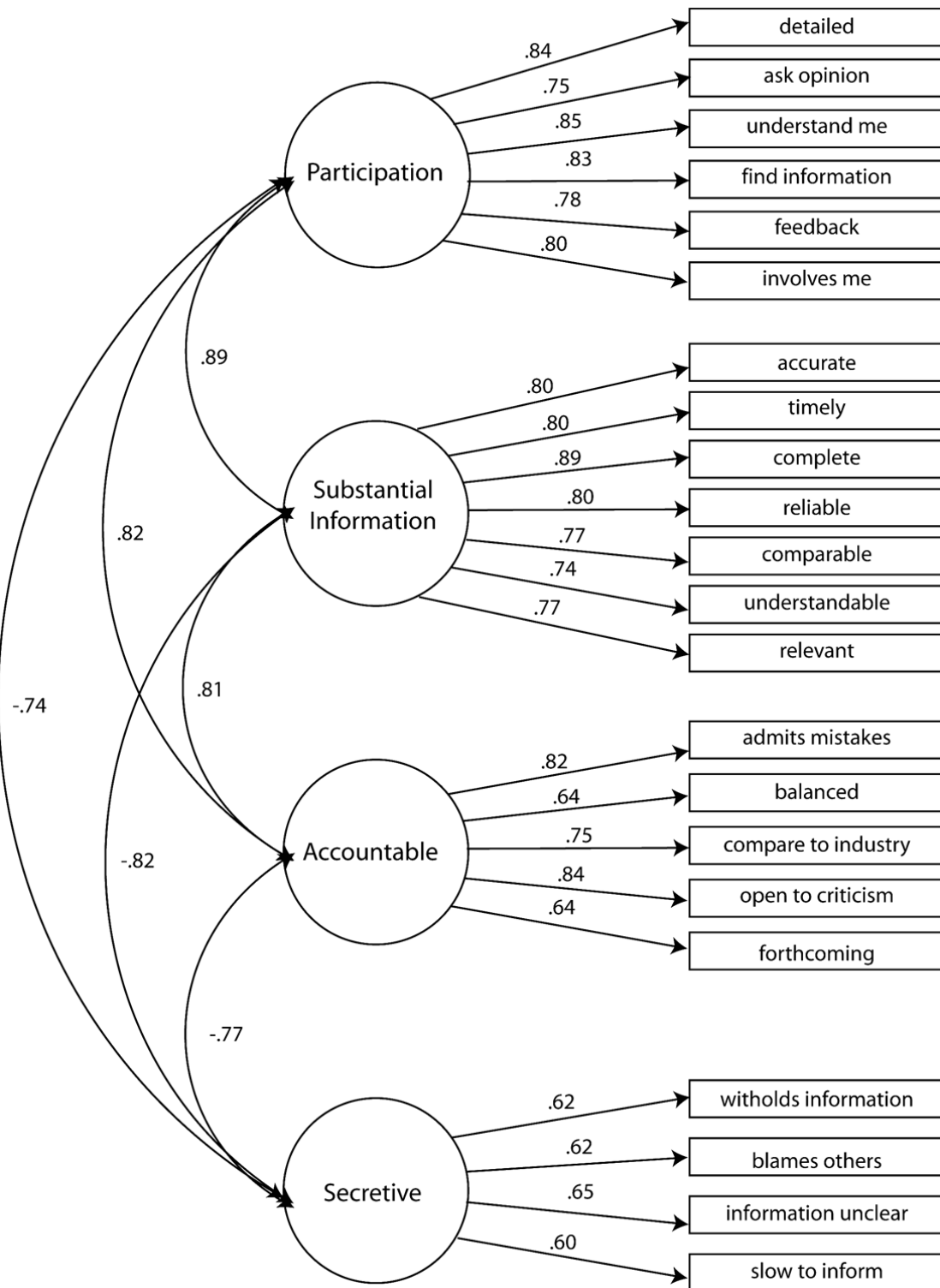
APÊNDICE 1

Modelo proposto por Rawlins (2008a) sobre a reputação de transparência da organização. Os dois principais fatores são os traços organizacionais e o terceiro é um traço de comunicação.



APÊNDICE 2

Modelo proposto por Rawlins (2008a) sobre os esforços de transparência. O quarto fator é um fator de item reverso e está negativamente relacionado aos outros três fatores.



APÊNDICE 3

Escala original proposta por Rawlins (2008b)

Statements using 7-point scale between Strongly Disagree and Strongly Agree.

Overall Trust.

1. I'm willing to let the organization make decisions for people like me.
2. I think it is important to watch this organization closely so that it does not take advantage of people like me.
3. I trust the organization to take care of people like me.

Organization shows competence

4. I feel very confident about the skills of this organization.
5. This organization has the ability to accomplish what it says it will do.
6. This organization is known to be successful at the things it tries to do.

Organization shows integrity.

7. The organization treats people like me fairly and justly.
8. The organization can be relied on to keep its promises.
9. Sound principles seem to guide the behavior of this organization.
10. This organization does not mislead people like me.

Organization shows goodwill

11. Whenever this organization makes a decision I know it will be concerned about people like me.
12. I believe this organization takes the opinions of people like me into account when making decisions.
13. This organization is interested in the well-being of people like me, not just itself.

Overall Transparency.

14. The organization wants to understand how its decisions affect people like me.
15. The organization provides information that is useful to people like me for making informed decisions.
16. The organization wants to be accountable to people like me for its actions.
17. The organization wants people like me to know what it is doing and why it is doing it.

Communication efforts are participative.

18. Asks for feedback from people like me about the quality of its information.
19. Involves people like me to help identify the information I need.
20. Provides detailed information to people like me.
21. Makes it easy to find the information people like me need.
22. Asks the opinions of people like me before making decisions.
23. Takes the time with people like me to understand who we are and what we need.

Communication efforts provide substantial information

22. Provides information in a timely fashion to people like me.
23. Provides information that is relevant to people like me.
24. Provides information that can be compared to previous performance.
25. Provides information that is complete.
26. Provides information that is easy for people like me to understand.
27. Provides accurate information to people like me.
28. Provides information that is reliable

Communication efforts provide accountability

29. Presents more than one side of controversial issues.
30. Is forthcoming with information that might be damaging to the organization.
31. Is open to criticism by people like me.
32. Freely admits when it has made mistakes.
33. Provides information that can be compared to industry standards.

Communication efforts are secretive (reverse item)

34. Provides only part of the story to people like me.
35. Often leaves out important details in the information it provides to people like me.
36. Provides information that is intentionally written in a way to make it difficult to understand.
37. Is slow to provide information to people like me.
38. Only discloses information when it is required.

APÊNDICE 4

TABLE 1
Measurement and Determinants of Organizational Transparency

Integrity

Competent versus Incompetent

Ethical versus Unethical

Reliable versus Unreliable

Intelligent versus Unintelligent

Respect

Sensitive versus Insensitive

Willing to listen versus Unwilling to listen

Impersonal versus Personal

Flexible versus Inflexible

Caring versus Uncaring

Arrogant versus Humble

Openness

Sincere versus Insincere

Credible versus Not credible

Open versus Closed

Deceptive versus Truthful

Consistent versus Inconsistent

APÊNDICE 5

TABLE 2
Measurement and Determinants of Communicative Transparency

Participation

- Asks for feedback from people like me about the quality of its information.
- Involves people like me to help identify the information I need.
- Provides detailed information to people like me.
- Makes it easy to find the information people like me need.
- Asks the opinions of people like me before making decisions.
- Takes the time with people like me to understand who we are and what we need.

Substantial information

- Provides information that is relevant to people like me.
- Provides information that could be verified by an outside source, like an auditor.
- Provides information that can be compared to previous performance.
- Provides information that is complete.
- Provides information that is easy for people like me to understand.
- Provides accurate information to people like me.
- Provides information that is reliable.
- Provides information to people like me in language that is clear.

Accountability

- Presents more than one side of controversial issues.
- Is forthcoming with information that might be damaging to the organization.
- Is open to criticism by people like me.
- Freely admits when it has made mistakes.
- Provides information that can be compared to industry standards.

Substantial information (Reversed = Secrecy)

- Often leaves out important details in the information it provides to people like me.
- Provides information that is full of jargon and technical language that is confusing to people like me.
- Blames outside factors that may have contributed to the outcome when reporting bad news.
- Provides information that is intentionally written in a way to make it difficult to understand.
- Is slow to provide information to people like me.
- Only discloses information when it is required.

APÊNDICE 6

TABLE 3
Trust Measurement Items

Competence

I feel very confident about the skills of this organization.

This organization has the ability to accomplish what it says it will do.

This organization is known to be successful at the things it tries to do.

Integrity

The organization treats people like me fairly and justly.

The organization can be relied on to keep its promises.

Sound principles seem to guide the behavior of this organization.

This organization does not mislead people like me.

Goodwill

Whenever this organization makes a decision I know it will be concerned about people like me.

I believe this organization takes the opinions of people like me into account when making decisions.

This organization is interested in the well-being of people like me, not just itself.
