



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**

RELATÓRIO TÉCNICO

Brasília, fevereiro de 2019



1 APRESENTAÇÃO

Este **Relatório Técnico** apresenta, de forma resumida, a pesquisa sobre a transparência organizacional realizada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração obtido pelo servidor Francisco Ítalo Lopes França, por meio da conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade (FACE) e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). Orientadora: Prof. Dra. Marina Figueiredo Moreira. A fase de coleta das informações ocorreu em outubro de 2018 e seus resultados trazem um panorama importante sobre a percepção que os colaboradores internos têm a respeito de transparência e confiança na organização estudada.

2 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 (Hansen, Christensen, & Flyverbom, 2015; Meijer, 2009; Porumbescu, 2017; Worthy, 2010). 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 (Ball, 2009; Etzioni, 2010; Florini, 1998; Heald, 2012). Segundo aqueles que a questionam, a transparência pode gerar acomodação e desestímulo nos agentes públicos, além de resignação da sociedade (Bannister & Connolly, 2011; Bauhr & Grimes, 2014; Curtin & Meijer, 2006).

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 (Albu & Flyverbom, 2016; Fenster, 2015; Margetts, 2011; Roberts, 2012). Neste contexto, entende-se que, devido a limitações técnicas e conceituais, os consumidores das informações públicas são incapazes de recepcionar, 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; Hansen et al., 2015; Licht, Naurin, Esaiasson, & Gilljam, 2014; Relly & Sabharwal, 2009). 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). Além disso, 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 (Albu & Flyverbom, 2016; Cook, Jacobs, & Kim, 2010).

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).

Desta forma, o principal objetivo da pesquisa foi **adaptar e validar uma escala para mensuração da percepção dos colaboradores internos em relação à transparência da organização estudada**. O desenvolvimento da pesquisa ocorreu em três grandes fases:

1. Tradução, adaptação e validação de uma escala internacional de mensuração da transparência organizacional;
2. Coleta das informações na organização;
3. Validação estatística, análise e discussão dos resultados.

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 colaboradores internos, evidenciando-se uma lacuna de pesquisa que foi explorada neste trabalho.

4 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 1**.

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).

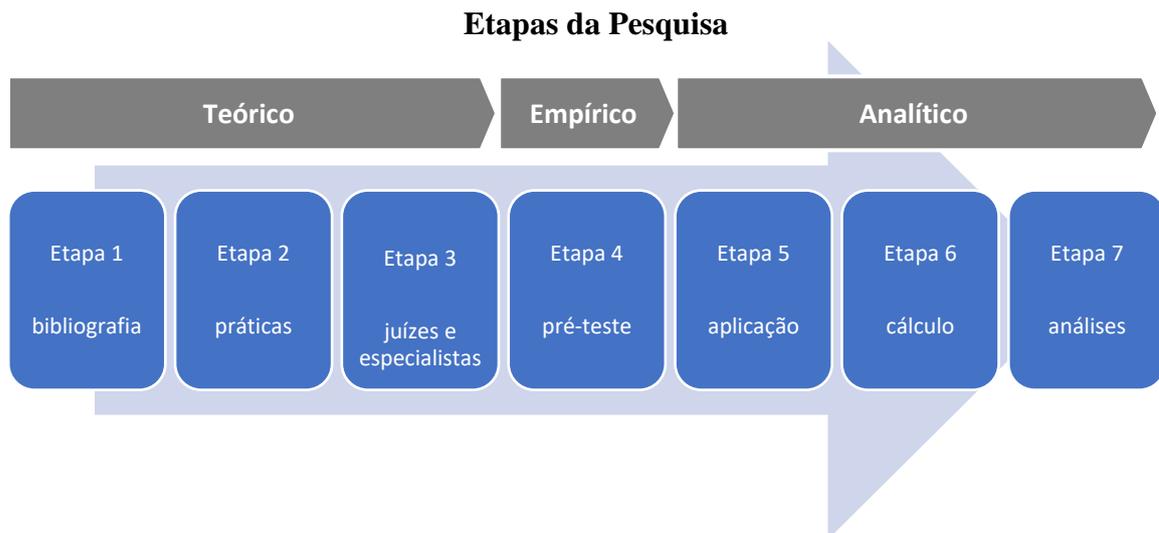


Figura 1. Etapas da pesquisa

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 juízes 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 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.

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).

5 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Para fins desta pesquisa, foi considerada como população, o total de profissionais que atuam na organização sob os diversos vínculos empregatícios. 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 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

6 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DA ESCALA

A aplicação da escala 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 Geral* (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 3**. 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.

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
<hr/> 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
<hr/> 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
<hr/> 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 administração pública.	0,819
<hr/> 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 3. Cargas fatorias do modelo validado nesta pesquisa

Fonte: Criado pelo autor



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 4**. 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 4. 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 5**. 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 5. 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 6**. 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 intensão 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 6. 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 7**). 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 7. 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 8**), 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 8. 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).

7 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 congregarem 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 (Damásio & Borsa, 2018; Pasquali, 2010). 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 entre 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>
- 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>
- 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>
- 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>
- 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).
- 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*.
- 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>
- Florini, A. M. (1998). The End of Secrecy. *Foreign Policy*, *111*, 50–63. <https://doi.org/10.2307/1149378>
- 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>
- 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. (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>
- 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>
- 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>
- 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
- Meijer, A. J. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, *75*(2), 255–269. <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>
- Pasquali, L. (2010). *Instrumentação Psicológica: fundamentos e práticas* (4ª ed). Porto Alegre.



- 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. (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>
- 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>