



Administração Pública e Gestão Social
ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

Decompondo a Transparência das Organizações Públicas: uma Proposta de Classificação em Três Camadas

Lopes França, Francisco Ítalo; Figueiredo Moreira, Marina

Decompondo a Transparência das Organizações Públicas: uma Proposta de Classificação em Três Camadas

Administração Pública e Gestão Social, vol. 13, núm. 1, 2021

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351564966005>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 3.0 Internacional.

Decompondo a Transparência das Organizações Públicas: uma Proposta de Classificação em Três Camadas

Decomposing Transparency of Public Organizations: A Proposed Three-Layer Classification

La descomposición de la transparencia de las organizaciones públicas: una clasificación propuesta de tres capas

Francisco Ítalo Lopes França
Universidade de Brasília, Brasil
franciscoilf@gmail.com

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351564966005>

Marina Figueiredo Moreira
Universidade de Brasília, Brasil
marinamoreira@unb.br

Recepción: 23 Julio 2019
Aprobación: 10 Enero 2020
Publicación: 01 Enero 2021

RESUMO:

Objetivo da pesquisa: Este estudo propõe um modelo teórico explicativo da transparência pública em nível organizacional.

Enquadramento teórico: A pesquisa se desenvolve por meio de revisão narrativa no campo, buscando descrever e discutir o desenvolvimento da transparência organizacional sob o ponto de vista teórico e conceitual.

Metodologia: Desenvolve-se revisão da literatura recente nos últimos dez anos sobre o construto.

Resultados: Defende-se que a transparência pública se manifeste em três camadas: transparência dos registros, que está associada a informações do passado; transparência das ações, que se relaciona aos fatos presentes; e transparência das intenções, que se refere aos atos futuros.

Originalidade: Considerando a lacuna em torno da definição precisa do construto da transparência organizacional e de seus instrumentos de medição, o trabalho propõe uma perspectiva teórica sobre as dimensões da transparência das organizações públicas ainda não observada em estudos anteriores.

Contribuições teóricas e práticas: O estudo apresenta um modelo teórico que pode ser a base da construção de escalas e instrumentos de medição da transparência de organizações.

PALAVRAS-CHAVE: Camadas da transparência, dimensões da transparência, transparência dos registros, transparência das ações, transparência das intenções.

ABSTRACT:

Research objective: This study proposes a theoretical model to explain public transparency at the organizational level.

Theoretical framework: The research is developed through narrative review in the field, seeking to describe and discuss the development of organizational transparency from a theoretical and conceptual point of view.

Methodology: A review of the recent literature on the construct is carried out in the last ten years.

Results: It is argued that public transparency manifests itself in three layers: transparency of records, which is associated with past information; transparency of actions, which relates to the present facts; and transparency of intents, which refers to future acts.

Originality: Considering the gap around the precise definition of the organizational transparency construct and its measuring instruments, the work proposes a theoretical perspective on the dimensions of transparency of public organizations not yet observed in previous studies.

Theoretical and practical contributions: The study presents a theoretical model that can be the basis for the construction of scales and instruments for measuring the transparency of organizations.

KEYWORDS: Transparency layers, transparency dimensions, transparency of records, transparency of actions, transparency of intents.

RESUMEN:

Objetivo de la investigación: Este estudio propone un modelo teórico para explicar la transparencia pública a nivel organizacional.

Marco teórico: La investigación se desarrolla a través de la revisión narrativa en el campo, buscando describir y discutir el desarrollo de la transparencia organizacional desde un punto de vista teórico y conceptual.

Metodología: Se realiza una revisión de la literatura reciente sobre el constructo en los últimos diez años.

Resultados: Se argumenta que la transparencia pública se manifiesta en tres capas: transparencia de registros, que se asocia con información del pasado; transparencia de acciones, relacionadas con los hechos presentes; y transparencia de intenciones, que se refiere a actos futuros.

Originalidad: Considerando la brecha en torno a la definición precisa del constructo de transparencia organizacional y sus instrumentos de medición, el trabajo propone una perspectiva teórica sobre las dimensiones de transparencia de las organizaciones públicas aún no observadas en estudios previos.

Aportes teóricos y prácticos: El estudio presenta un modelo teórico que puede ser la base para la construcción de escalas e instrumentos para medir la transparencia de las organizaciones.

PALABRAS CLAVE: Capas de transparencia, dimensiones de transparencia, transparencia de registros, transparencia de acciones, transparencia de intenciones.

1 INTRODUÇÃO

Desde o início deste século, as instituições públicas em todo o mundo têm enfrentado crescentes cobranças da sociedade e dos organismos de controle no tocante à promoção da transparência organizacional. A transparência tem sido invocada como um conceito valoroso, tornando-se um mito (Christensen & Cornelissen, 2015), um símbolo de poder da sociedade (Meijer, 2009), um sinônimo de ética (Rawlins, 2008b) ou um direito humano (Kaufmann & Bellver, 2005). A transparência tem se mostrado promissora no combate à corrupção e no incentivo à participação popular nos governos, no entanto, os seus efeitos e seus custos ainda não foram mensurados de forma objetiva (Albu & Flyverbom, 2016). 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).

Estudos anteriores avançaram na identificação de dimensões da transparência, como Heald (2006), que propõe uma análise da relação triangular entre transparência, abertura e vigilância, explorando as direções e variedades da transparência. Acerca dos mecanismos causais que podem conectar transparência e legitimidade, Licht et al. (2014) definem a transparência na lógica e a transparência nos processos. Considerando os arranjos da transparência governamental, Meijer, Hart e Worthy (2015) defendem os domínios da transparência política e da transparência administrativa. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) avançam na discussão, propondo perspectivas analíticas da transparência (orçamentária, contábil, institucional, social, processo licitatório, contratos e midiática) que contribuem para o reposicionamento do debate no contexto brasileiro.

Apesar dos avanços nas pesquisas sobre transparência das organizações na última década, ainda não há consenso em torno de seu conceito e dimensões (Cucciniello, Porumbescu, & Grimmlikhuijsen, 2017; Marino, Supupira, Siqueira, & Bermejo, 2017; Schnackenberg & Tomlinson, 2016). Desta forma, a descrição das dimensões constitutivas da transparência em organizações públicas brasileiras configura-se como relevante agenda de pesquisa. Esta é a lacuna à qual se dedica este estudo.

Como forma de avançar no campo de pesquisa e contribuir com a definição das dimensões da transparência organizacional na administração pública brasileira, este trabalho propõe a estruturação da transparência organizacional em três dimensões. Partimos de observações sobre manifestações de transparência coletadas em estudos já publicados, no entanto, as camadas de transparência propostas aqui estão dispostas em um modelo teórico explicativo ainda não explorado por estudos anteriores.

O trabalho empreende uma revisão bibliográfica narrativa dos últimos 10 anos (2007 a 2018) da produção científica internacional em busca das dimensões e formas de medição da transparência nas organizações públicas. As perspectivas de transparência observadas nos trabalhos revisados foram classificadas no presente estudo conforme uma escala temporal da informação. Assim, as informações relacionadas

ao passado foram atribuídas ao objeto da transparência, onde agrupam-se as propostas que encaram a transparência organizacional essencialmente como uma forma de disponibilização de informações já produzidas anteriormente. As informações relacionadas ao presente foram atribuídas ao processo organizacional, pois buscam a visualização das ações organizacionais em tempo real como uma forma de abertura. Por fim, as informações relacionadas ao futuro foram atribuídas ao objetivo organizacional, agrupando as dimensões referentes ao planejamento das organizações e construção de políticas públicas.

A partir da consolidação de estudos anteriores, elaborou-se uma proposta de modelo teórico explicativo da transparência pública em nível organizacional, admitindo-se que o construto se manifeste em três dimensões que, posteriormente, poderão servir de base para a operacionalização de instrumentos de medida da transparência organizacional na administração pública brasileira. Neste sentido, as manifestações de transparência sobre informações passadas foram classificadas como transparência dos registros, as manifestações sobre informações do momento presente foram classificadas como transparência das ações, e, finalmente, as manifestações sobre informações futuras foram classificadas como transparência das intenções. Portanto, propõe-se neste trabalho trazer à luz uma perspectiva de análise da transparência organizacional que dispõe diversas dimensões teóricas já apresentadas na literatura em camadas de transparência que se sobrepõem e que podem representar o momento evolutivo da transparência em cada organização.

2 TRANSPARÊNCIA ORGANIZACIONAL

A transparência organizacional tratada atualmente tem suas origens na década de 1990 e está relacionada a governança corporativa e responsabilidade organizacional (Ball, 2009; Kaufmann & Bellver, 2005), no entanto, a literatura científica sobre a transparência desenvolveu-se especialmente a partir do ano 2000 (Cucciniello *et al.*, 2017; Marino *et al.*, 2017; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Parris, Dapko, Arnold, & Arnold, 2016; Schnackenberg & Tomlinson, 2016). Apesar dos avanços, nem mesmo o conceito de transparência foi concebido de forma consistente e amplamente aceito (Cucciniello *et al.*, 2017; Hood, 2007; Marino *et al.*, 2017; Schnackenberg & Tomlinson, 2016).

Além disso, a transparência das organizações públicas tem sido reconhecida como a solução para diversos problemas de corrupção ou autoritarismo (Cicatiello, De Simone, & Gaeta, 2016; Hansen & Flyverbom, 2014; Kolstad & Wiig, 2009; Licht *et al.*, 2014; Worthy, 2010), uma vez que estimula o exercício da cidadania e a confiança da sociedade nas organizações públicas (Park & Blenkinsopp, 2011; Porumbescu, 2017b, 2017a). 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; Flyverbom, 2015). Apresenta-se a transparência, portanto, como oposto de segredo, representando honestidade e integridade (Ball, 2009), 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 (Douglas & Meijer, 2016; Flyverbom, 2015; Heald, 2012; Ingrams, 2016).

Mesmo considerando os benefícios aparentes, existem contextos nos quais a transparência como instrumento anticorrupção pode ser prejudicial ao benefício público (Kolstad & Wiig, 2009; Park & Blenkinsopp, 2011). Por exemplo, Bannister e Connolly (2011) identificaram pontos sensíveis na transparência eletrônica, como os altos custos da provisão de dados ou processos específicos para a sociedade, o entendimento equivocado sobre o processo ou quando as informações são consumidas fora de contexto, o risco de reidentificação de dados anonimizados, infrações aos direitos dos trabalhadores, a criação de uma cultura de “não registro” das ações devido à superexposição dos ambientes de trabalho, dentre outros. Também são percebidas fragilidades nas sociedades onde as lideranças são fracas e o potencial econômico é pequeno (Muthukrishna, Francois, Pourahmadi, & Henrich, 2017).

É possível que a transparência excessiva incentive influências políticas perigosas na política monetária de bancos centrais devido ao fato de que algumas definições que visam a estabilidade macroeconômica

podem acarretar consequências negativas em indicadores menores como a taxa de desemprego, por exemplo, fato relativamente difícil de ser defendido por entes políticos. Além disso, a divulgação de informações antecipadas sobre medidas econômicas pode transmitir mensagens equivocadas ao mercado, com grande potencial de causar crises econômicas (Cukierman, 2009). Considerando que a transparência é geralmente uma imposição às organizações, cria-se um atributo por vezes negativo, uma vez que a imposição de disponibilização não é acompanhada da obrigação de consumo destas informações (Schauer, 2011).

Portanto, é necessário avaliar com cuidado os supostos efeitos da transparência como preditora de confiança nas organizações, visto que os efeitos da transparência variam bastante a depender do conhecimento prévio dos consumidores das informações e de sua predisposição em confiar no governo (Grimmelikhuisen & Meijer, 2014), neste sentido, a transparência pode tornar-se problemática caso seja tratada como algo perfeito e suficiente como solução para responsabilização (Roberts, 2009). Não basta que a organização seja transparente no sentido de apresentar todos os dados produzidos por ela, é necessário que estes dados tenham qualidade suficiente que permita a sua interpretação de forma assertiva, evitando a necessidade de intermediadores entre as organizações e a sociedade. 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).

No tocante à proposta de reflexão sobre as camadas da transparência apresentada aqui, alguns estudiosos apresentam dimensões da transparência fortemente relacionadas aos registros organizacionais, ou seja, com foco primordial no objeto da transparência (Grimmelikhuisen, Porumbescu, Hong, & Im, 2013; Michener & Bersch, 2013; Schnackenberg & Tomlinson, 2016), enquanto outros destacaram a dimensão das ações, tomada de decisão e processos organizacionais associada a objetivos organizacionais, valores e princípios, que nesta pesquisa estão ligados à camada da transparência das intenções (Hollyer, Rosendorff, & Vreeland, 2014; Licht *et al.*, 2014; Valle-Cruz, Sandoval-Almazan, & Gil-Garcia, 2016). Por fim, diversos pesquisadores apresentam de forma simultânea as três camadas de transparência propostas aqui (Balkin, 1999; Bannister & Connolly, 2011; Cucciniello *et al.*, 2017; Douglas & Meijer, 2016; Fenster, 2015; Marino *et al.*, 2017; Meijer, 2013; Meijer *et al.*, 2015; Parris *et al.*, 2016; Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Rawlins, 2008b), mesmo que não sejam apresentadas pela perspectiva presente neste trabalho.

3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Para este estudo, buscou-se avançar na investigação da lacuna sobre as dimensões constitutivas da transparência das organizações públicas, hiato já demonstrado em diversos estudos (Cucciniello *et al.*, 2017; Hood, 2007; Marino *et al.*, 2017; Schnackenberg & Tomlinson, 2016), por meio de revisão narrativa no campo, que se mostrou adequada considerando que, conforme Rother (2007, p. 1), “os artigos de revisão narrativa são publicações amplas, apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento ou o ‘estado da arte’ de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou conceitual”, além de constituir revisão da literatura conforme a “análise crítica pessoal do autor”. A principal pergunta a ser respondida aqui foi: Quais são as dimensões da transparência das organizações públicas e como aferi-las? Quanto ao espaço temporal da pesquisa, observou-se os resultados de uma revisão sistemática de 187 trabalhos publicados entre 1990 e 2015, realizada por Cucciniello *et al.* (2017), onde se observa o grande avanço na produção científica sobre o tema a partir de 2007, logo após um período pouco expressivo no campo. Assim, o espaço temporal da pesquisa abrange os trabalhos científicos publicados entre 2007 e 2018, sendo listados inicialmente 1.543 artigos. Para subsidiar a seleção de artigos, 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. 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. Após o trabalho de refinamento, foram selecionados os 50 artigos restantes para a leitura e análise. Além disso, a título de ampliação da abrangência da pesquisa, também foram selecionados os artigos com maior número de citações referenciados nos trabalhos inicialmente selecionados.

Os artigos escolhidos foram avaliados conforme dois critérios. O primeiro, conforme o modelo teórico ou tipologia de transparência propostos em cada trabalho, buscou similaridades que pudessem contribuir para a formação de um modelo que congregasse características comuns ou que formasse um arranjo de atributos. Este primeiro critério está baseado em uma lacuna, já citada neste trabalho, quanto à ausência de classificação de transparência das organizações que seja amplamente aceita.

Em seguida, considerando a relevância da relação entre as organizações e seus interessados por meio da transparência e da confiança (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014; Meijer, 2009; Porumbescu, 2017b; Worthy, 2010), o segundo critério buscou, dentre os trabalhos analisados, um padrão ou similaridade conforme as perspectivas da transparência, tanto dos emissores das informações quanto dos receptores. Neste sentido, a classificação dos atributos de transparência apresentados em cada trabalho foi realizada de acordo com a forma de divulgação das informações.

A perspectiva temporal da transparência já foi explorada por Heald (2006) ao propor sua classificação em transparência de atos passados e transparência em tempo real, onde a transparência dos atos passados retrata a divulgação de informações já registradas sobre atos ocorridos anteriormente na organização. Por sua vez, a transparência em tempo real significa que os processos ou ações organizacionais estão constantemente disponíveis ao público. Além disso, Bannister e Connolly (2011) reconhecem a perspectiva temporal da transparência proposta aqui enquanto defendem a transparência de dados, portanto fenômenos registrados, transparência dos processos, ou seja, das ações organizacionais em tempo real, além da transparência política, tratada aqui como transparência de atos futuros. Licht et al. (2014) também reconhecem a perspectiva temporal ao defender a transparência sobre a lógica dos atos passados e a transparência sobre o processo, podendo ocorrer em tempo real.

As informações sobre o passado foram categorizadas na transparência dos registros, visto que estas informações são apresentadas aos interessados apenas se tiverem sido registradas, portanto, esta camada de transparência está associada a características do dado, como os registros sobre transferências financeiras governamentais, por exemplo. Neste sentido, Grimmelikhuijsen et al. (2013) apontam especificamente as características dos registros divulgados a partir dos aspectos de completude, tom e usabilidade da informação. De forma similar, Fenster (2015) identifica a transparência das informações como componente de uma teoria da comunicação que envolve emissor, receptor e mensagem. Em outro exemplo, Meijer (2015) apresenta a disponibilidade da informação e o potencial uso desta informação como os principais elementos da transparência.

As informações associadas a atividades organizacionais que ocorrem no presente foram categorizadas na transparência das ações, pois representam os processos organizacionais em tempo real, como o processo de priorização de atendimento a solicitações de reparo em vias públicas, por exemplo. Sobre esta perspectiva, Meijer et al. (2012) entendem que a participação popular trata da abertura de acesso às arenas de tomada de decisão e define uma das dimensões do governo aberto. De forma similar, diversos autores abordam especificamente a transparência dos processos (Bannister & Connolly, 2011; Heald, 2006; Licht et al., 2014)

Por fim, as informações sobre o futuro das organizações foram categorizadas na transparência das intenções, visto que se tratam de ações que ainda não estão sendo executadas, como, por exemplo, as decisões de bastidores, acordos políticos ou mesmo promessas de campanha. Neste sentido, Meijer, Hart e Worthy (2015) propõem um framework de transparência por meio da transparência política e da transparência administrativa. Além disso a transparência política, que retrata o interesse em conhecer informações sobre os gestores e políticos eleitos foi investigada por Cucciniello et al. (2017) e Marino et al. (2017).

Portanto, considerando abordagens anteriores relacionadas à temporalidade, este estudo avança na proposição ainda não explorada sobre a classificação da transparência a partir da perspectiva de atos passados, representados por registros; ações do presente, percebidas pelos processos organizacionais em tempo real; e ações futuras, por meio da abertura sobre as intenções. Os resultados da categorização dos atributos de acordo com o modelo teórico e perspectiva temporal estão apresentados na Tabela 1.

4 DISCUSSÃO

4.1 Modelo conceitual das camadas da transparência organizacional

A seguir serão apresentados os resultados da revisão desenvolvida nesta pesquisa. Desta forma, a Tabela 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 já produzidas anteriormente, 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 em tempo real 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.

Tabela 1: Resumo das principais contribuições sobre as dimensões da transparência

| Autores | Modelo teórico ou tipologia da transparência | Perspectivas de transparência | | |
|---|--|--|--|---|
| | | Objeto da transparência | Processo organizacional | Objetivo organizacional |
| | | Transparência dos registros | Transparência das ações | Transparência das intenções |
| Balciis (1999) | | • informacional | • participativa | • responsabilização |
| Huallá (2006) | • vertical • horizontal • nominal • direta | • atos passados • em tempo real | • eventos • processos | |
| Postrovic e Van Ryan (2007) | | • documentos obtidos | • fiscal • sobre segurança | • de princípios • sobre o bom governo |
| Rawlins (2008) | | • informacional | • participativa | • responsabilização |
| Bali (2009) | • valor público • tomada de decisão • boa governança | | | |
| Majer (2009) | • pré-moderna • moderna • pós-moderna | | | |
| Bassiner e Connolly (2011) | • boa governança • custos e riscos • direitos dos servidores públicos • administração pública efetiva | • dados | • processo | • tomada de decisão |
| Mackner e Bensch (2013) | | • visibilidade • acessibilidade | | |
| Ortunondojuen et al. (2013) | | • completa • tem • estabilidade | | |
| Majer (2013) | | • complexidades cognitivas | • questões institucionais | • estratégia |
| Hollver et al. (2014) | | | • capacidade | • disposição |
| Licht et al. (2014) | • teoria da agência • teoria da democracia deliberativa • teoria da equidade processual | | • nos processos | • na lógica |
| Fenster (2015) | • teoria de comunicação | • informação a ser divulgada (mensagem) | • possuidor da informação (remetente) | • possuidor da informação (remetente) |
| Majer (2015) | | • disponibilidade • potencial uso | | |
| Majer et al. (2015) | • política • administrativa | • perspectiva da economia eficiência • perspectiva de integridade • perspectiva da resiliência | • perspectiva constitucional | • perspectiva democrática • perspectiva de aprendizado |
| Scharnberg e Tenslönen (2016) | | • divulgação • clareza • precisão | | |
| Douglas e Majer (2016) | • criação de valor público | • completo • funcionamento • estabilidade | • capacidade operacional • ambiente de autorização | • proposição de valor público |
| Cruz et al. (2016) | | | • informação organizacional • funcionamento do município • tributação e regulamentos • relacionamento com os cidadãos • compras, economia e finanças | • planos e planejamento urbano |
| Pentis et al. (2016) | | • realidade sobre a conduta ética | • realidade sobre a conduta ética | • percepção sobre a conduta ética |
| Cocciaglio et al. (2017); Martins et al. (2017) | • objeto da transparência • atividades da transparência | • administrativa • política • organizacional | • tomada de decisão • resultados alcançados | • políticas públicas |
| Lee e Boynton (2017) | • ponto de vista operacional | | • fatores situacionais nas organizações • perspectiva de seus colaboradores | |

As três perspectivas de transparência identificadas anteriormente (Tabela 1) dão suporte ao modelo conceitual proposto a seguir, que classifica a transparência organizacional numa estrutura de três camadas, como apresentado na Figura 1.

A camada da transparência dos registros, baseada nos objetos da transparência, representa a forma mais básica de transparência e trata dos fenômenos organizacionais que podem ser expressos de forma tangível em documentos eletrônicos ou físicos. Esta camada está associada a atos passados, visto que todos os registros foram gerados por fenômenos organizacionais que já ocorreram em um determinado momento passado e foram registrados no intuito de fornecer subsídio para a operação e o aprimoramento organizacional.

A segunda camada trata da transparência das ações, com base no processo organizacional, ou seja, tudo o que é possível perceber a partir da observação das rotinas organizacionais e tomada de decisão. A transparência das ações representa o momento presente na organização, isto é, a percepção das atividades e processos organizacionais quando são empreendidos pelos agentes públicos.

A transparência das intenções, com base nos objetivos organizacionais, cuida das ações organizacionais que ainda não ocorreram, ou seja, ações futuras que estão sendo preparadas pelos agentes públicos, mas geralmente ainda não foram registradas ou formalizadas como propostas.

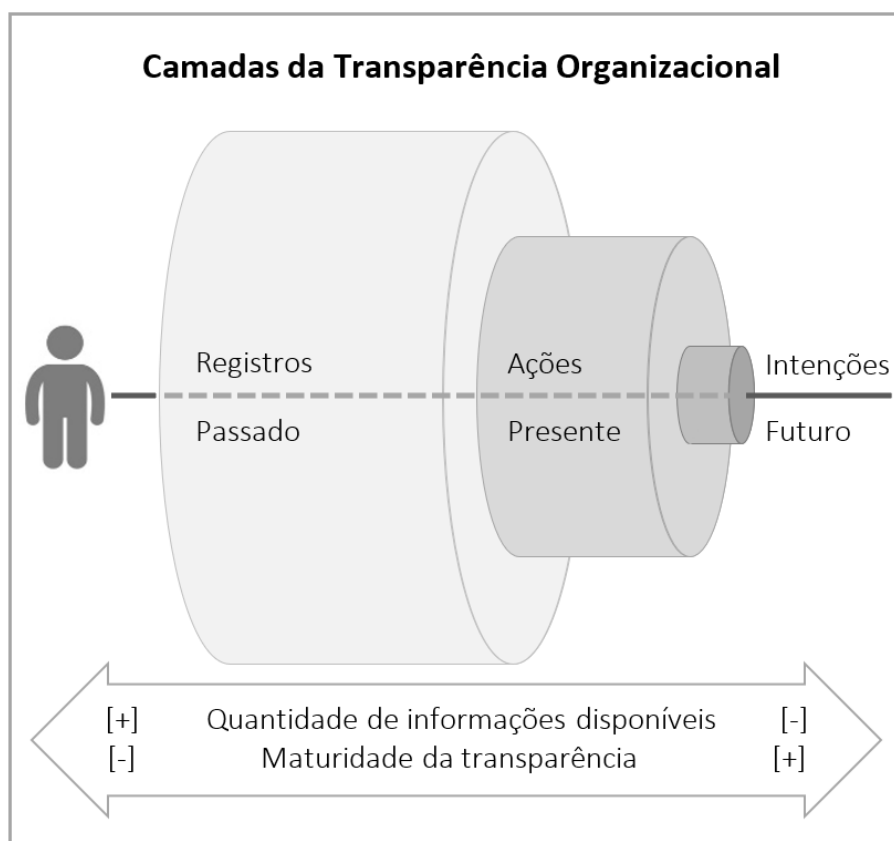


FIGURA 1
Modelo conceitual de camadas da transparência organizacional

Desta forma, a definição operacional que será adotada nesta pesquisa considera que a transparência organizacional é a abertura dos fenômenos organizacionais a qualquer interessado, seja por meio de registros de atos passados, de ações em tempo real ou de intenções futuras. A transparência representa uma interação entre a organização e o consumidor da informação, independentemente de seu vínculo com a organização, neste sentido, se estabelece à medida que o interessado acessa a informação conforme as condições de utilidade que motivam a demanda.

Considerando esta definição operacional, as escalas de aferição da transparência organizacional conforme o modelo teórico proposto neste trabalho, devem partir da coleta de evidências mensuráveis e percepções dos consumidores da informação, sem distinção de sua relação com a organização, para cada uma das camadas propostas. Portanto, a mensuração deve avaliar as características de utilidade da informação apresentada, estando sempre relacionada à motivação da solicitação.

Neste sentido, as evidências para a camada dos registros devem estar associadas aos atributos da informação disponibilizada, principalmente às características de completude e integridade. As evidências da camada das ações devem estar associadas aos atributos de transparência do processo, especialmente sobre a tempestividade, visto que esta camada trata do acesso às informações em tempo real. Por fim, as evidências da camada das intenções devem aferir a capacidade de percepção sobre as ações políticas das organizações, especialmente sobre assertividade e fidedignidade, evidência a ser coletada no momento da concretização da ação informada anteriormente. Visto que a definição operacional trata da relação entre a organização e o interessado pela informação, este último deve ser consultado no processo de aferição da transparência, independentemente do nível hierárquico ou do tipo de relação com a organização (interno ou externo). Não há espaço neste trabalho para o desenvolvimento de uma escala de aferição da transparência organizacional, contudo, sugere-se que os futuros trabalhos sigam estas considerações para o desenvolvimento de uma escala.

Este estudo levanta uma reflexão sobre a organização do construto da transparência das organizações públicas em camadas (registros, ações e intenções), no entanto, não há espaço aqui para avançar nas análises sobre as relações ou sobreposições entre essas camadas. Além disso, a metáfora temporal proposta aqui pode gerar discussões sobre a escala de tempo empregada para tais avaliações, ou seja, quanto tempo define o que é passado, presente e futuro nas ações organizacionais? Assim, a depender da escala de percepção e do tipo de ação, o tempo terá conotações diferentes. Estas questões não serão abordadas no presente estudo, que se retém ao seu propósito descritivo quanto à manifestação da transparência no contexto estudado e à sua composição em camadas.

4.2 Transparência dos registros

Para os fins deste trabalho, considera-se que a transparência dos registros abrange os fenômenos organizacionais que podem ser expressos de forma tangível em documentos eletrônicos ou físicos.

Uma definição de transparência do ponto de vista da física dos materiais provavelmente diria que algo é transparente quando permite a passagem de luz através dele, ou seja, permite que um observador perceba a presença de um objeto apesar de haver um meio entre o observador e o objeto. Conforme esta ilustração, seria possível transpor este cenário para outro onde os objetos a serem observados são os registros da organização e o observador é o ente interessado? Heald (2006) denomina a divulgação de registros como uma “transparência de atos passados” por meio de janelas de divulgação, sendo mais confortável e programada. A transparência dos registros é defendida por Bannister e Connolly (2011) como “transparência dos dados”, que a relacionam a fatos e objetos, podendo ser percebida especialmente pela pergunta sobre “o quê”, ou seja, sobre o objeto.

A transparência dos registros é o foco das normas legais, visto que estas leis são concebidas em essência com o intuito de preservar o direito de acesso à informação pública produzida, além de seguir a premissa de que “a luz do sol é o melhor desinfetante” ou que a “informação é o oxigênio da democracia” (Worthy, 2010, p. 562). Elas têm um papel importante na construção de uma democracia com participação popular em todos os estágios da política pública, no entanto, estas leis abordam especialmente a transparência das informações que já foram registradas, portanto, tornam-se limitadas. Além disso, a mera existência de leis não é efetiva se os cidadãos não tiverem condições de avaliar estes dados (Kaufmann & Bellver, 2005).

4.2.1 Existência dos registros

Considerar o acesso supõe que os registros foram produzidos em determinado momento no intuito de identificar fenômenos da organização, pois a não existência do registro impede naturalmente que ele seja transmitido e reconhecido por meios físicos. Os registros estão associados ao conhecimento tangível, visto que representa o conhecimento explícito da organização. Sob esta perspectiva, transparência é tratada por muitos pesquisadores como informação registrada – ver p. ex. a discussão de Schnackenberg e Tomlinson (2016) ou Michener e Bersch (2013).

Em muitas organizações, a vantagem competitiva reside justamente na aplicação daquele conhecimento que não pode ser copiado pelos concorrentes, visto que não está registrado (Leite & Porsse, 2003). Existem muitas formas de ocultar, omitir, destruir, embaralhar ou mesmo não produzir as informações que demonstrem com clareza as verdades potencialmente inconvenientes às organizações ou a seus funcionários, pois não há o que divulgar se não há registro (Fenster, 2015). Conforme afirmam Michener e Bersch (2013), não há transparência dos procedimentos sem a existência dos registros.

Por mais completos que sejam os registros organizacionais a respeito de seus fenômenos, provavelmente ainda restam fenômenos não registrados e, portanto, não observáveis ou “invisíveis”. O fato de não haver fenômeno registrado não se contrapõe à existência do fenômeno organizacional, desta forma, é possível afirmar que a disponibilização de todos os registros organizacionais representa transparência?

4.2.2 Divulgação dos registros

A existência de informações registradas no âmbito interno de uma organização não pressupõe a sua divulgação para seus stakeholders, sejam internos ou externos. A transparência ampla pode não representar exatamente os interesses de seus colaboradores internos, uma vez que apresentar as condições internas destas organizações pode expor suas fragilidades como entidade, além de expor as pessoas que trabalham ali. Um bom exemplo é a discussão levantada por Bannister e Connolly (2011), que apresentam 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.

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). Portanto, cabe a questão: dentre os dados produzidos pela organização, quais devem ser abertos? E dentre os dados abertos, quais devem ser promovidos à sociedade?

Os dados abertos representam apenas um extrato do conjunto de registros já produzidos pela organização, não sendo possível, portanto, que se conheça o quão representativos são estes dados diante do conjunto de dados passíveis de serem produzidos e divulgados. Segundo Michener e Bersch (2013), nem as leis nem a existência dos registros dentro das organizações garantem a transparência. Portanto, a denominação “dados abertos” por si só não agrega a característica “abertos” aos dados organizacionais já produzidos, pois representa um atributo que foi observado a posteriori, portanto, em termos práticos, um dado aberto só pode ser nomeado desta forma depois que foi trazido à luz. Assim, é possível que um demandante possa solicitar acesso a dados os quais ele desconhece a existência?

4.2.3 Compreensão dos registros

Considerando os dados organizacionais já produzidos e abertos à sociedade, a apropriação desses dados pressupõe que os consumidores destas informações têm plena consciência sobre suas características e são

capazes de analisar, tomando decisões fundamentadas em suas próprias análises, no entanto, é possível crer que estes consumidores são incapazes de processar adequadamente estas informações por limitações técnicas e conceituais (Etzioni, 2010; Kolstad & Wiig, 2009; Lindstedt & Naurin, 2010; Worthy, 2010).

Assim, o cenário onde os cidadãos acessam os dados abertos em fontes primárias e, após uma fase de processamento e análise, exercem a tomada de decisão fundamentada, pode estar mais distante que o esperado. Neste sentido, o público 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).

4.3 Transparência das ações

Considera-se no presente estudo que a transparência das ações trata daquilo que é possível ser observado acerca dos fenômenos organizacionais, independente de registro ou documentação, ou seja, tudo o que é possível se perceber a partir da observação das rotinas organizacionais, dos processos e tomadas de decisão formais ou informais.

Considerando a abertura do que não está registrado, a transparência nos processos organizacionais pode reforçar a legitimação das organizações, mesmo que a disponibilização seja executada para explicar a lógica da tomada de decisão em atos passados (Licht et al., 2014). Além disso, segundo Douglas e Meijer (2016), a transparência sobre o ambiente autorizativo e sobre a capacidade operacional das organizações contribui para a criação de valor público segundo a percepção dos envolvidos que têm acesso a tais informações.

Estas ações representam o comportamento real das organizações, independentemente do comportamento esperado. Bannister e Connolly (2011) defendem que a transparência dos processos deve ser abrangente, desde a formulação de políticas públicas até a concessão de licença para possuir um cão, por exemplo. As ações da organização, quando observadas em tempo real por meio de seus processos de trabalho, podem apresentar muito mais detalhes que as informações registradas posteriormente (Janssen, Matheus, Longo, & Weerakkody, 2017). Neste sentido, a transparência das ações permite que o registro seja realizado pelo próprio interessado.

Ela permite ao observador olhar através das paredes e janelas da organização no intuito de enxergar sua rotina prática, como uma “transparência de aquário” (Licht et al., 2014; Meijer, 2015), o que vai muito além da transparência dos registros. Este tipo de transparência se manifesta em audiências públicas, julgamentos abertos, reuniões de conselhos, comissões parlamentares, entre outros. É uma oportunidade em que os interessados podem presenciar o comportamento dos agentes públicos durante a tomada de decisão, o que seria, segundo Worthy (2010), um reforço na legitimação destas decisões.

Nota-se a transparência das ações em agentes públicos que lidam diretamente com a sociedade, ou burocratas de nível de rua, como agentes das forças policiais, fiscais, profissionais de saúde, além daqueles agentes administrativos que atendem ao público em sua rotina diária. Hood (2007) classificou esta modalidade de transparência como “fóruns públicos”, onde os governos, organizações e detentores de cargos podem ser observados diretamente pelos membros da sociedade numa “transparência direta” (Hood, 2007, p. 195). Neste contexto, Santos e Visentini (2018) observaram que municípios da região Sul do Brasil, com os melhores índices de participação popular no governo, utilizam-se de ferramentas de transparência das ações, como audiências públicas, reuniões descentralizadas, programas de rádio, mídias sociais e gabinetes móveis para atendimento descentralizado.

4.3.1 Controle das ações

A transparência por vezes é citada com um substituto da ações de controle sobre a organização e, nestes casos, cabe à sociedade o papel de fiscalizar as organizações de forma direta por meio da transparência

(Meijer, 2013). Neste contexto, tornar este monitoramento possível pode ser muito dispendioso tanto para as organizações quanto para os interessados. Assim, é necessário que os processos de trabalho a serem monitorados sejam previamente definidos e estejam claros para os profissionais que atuam e para os interessados em avaliar se as atividades estão sendo conduzidas conforme o planejado (Bannister & Connolly, 2011).

Por outro lado, Heald (2006) entende que a abertura dos processos de trabalho pode trazer perdas de produtividade devido à adoção de práticas de trabalho mais onerosas que visam manter um posicionamento defensivo das organizações frente a possíveis exposições. Os riscos da superexposição do ambiente interno das organizações são apresentados em diversas pesquisas (Bannister & Connolly, 2011; Cukierman, 2009; Hood, 2007; Kolstad & Wiig, 2009).

Considerando o risco de interpretações equivocadas sobre os fatos observados durante o monitoramento das ações organizacionais, como a frustração e o desapontamento, por exemplo, é possível que a transparência das ações tenha efeitos contrários aos desejados (Licht et al., 2014). Do ponto de vista organizacional, de um lado está o custo moral de não estar aberto às ações de monitoramento por meio da transparência das ações (Arellano-Gault & Lepore, 2011), e de outro, existe o custo de ter a imagem prejudicada devido à má interpretação por parte dos espectadores (Dawes, 2010).

Existe um claro benefício no monitoramento dos agentes públicos, em especial no tocante à prevenção da corrupção, e neste sentido, o fato da transparência ser coercitiva a torna um instrumento de regulação (Etzioni, 2010). No entanto, para que o observador das ações da organização torne-se um regulador, é necessário que ele tenha plena consciência sobre o comportamento e os resultados organizacionais esperados a fim de identificar oportunidades de melhoria ou falhas no processo.

4.4 Transparência das intenções

Considera-se neste estudo que a transparência das intenções se relaciona ao compartilhamento de informações que permitam ao observador entender quais serão as futuras ações da organização. Não trata de prever o futuro, mas de permitir que os interessados percebam quais são os objetivos a serem perseguidos pelos dirigentes das organizações, além do compartilhamento de informações que demonstrem as iniciativas que estão sendo tomadas atualmente e que resultarão em impactos para a sociedade.

Existem muitos exemplos de transparência das intenções e talvez a mais perceptível seja a transparência exigida pela sociedade aos candidatos a cargos eletivos. Dada a crescente quantidade de declarações destes agentes por meios eletrônicos (Stieglitz & Dang-Xuan, 2013), torna-se possível reconstruir toda a trajetória política de um candidato a partir de suas declarações públicas em entrevistas ou por meio de suas redes sociais. As ferramentas apoiadas pela tecnologia da informação permitem que estas informações sejam mineradas e armazenadas de modo a constituir uma massa de dados que possibilite análises de conteúdo avançadas (Zwitter, 2014).

Conforme Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2011), um regime político transparente disponibiliza, de forma proativa ou reativa, informações de suas operações e sobre o país de forma geral. Apesar dos incentivos eleitorais ao segredo, os regimes democráticos são mais transparentes que os autocráticos. Neste sentido, a ausência de divulgação demonstra por si mesma uma disposição pelo segredo. A divulgação de informações pelo governo também está associada ao desenvolvimento econômico, à qualidade das organizações públicas e à educação dos cidadãos, embora não seja possível determinar causalidade nesta relação apesar da grande influência destes fatores na transparência de um governo. O fato é que os governos não divulgam suas informações devido a um desejo por fazer isso, mas por conta das forças que os obrigam a divulgar os dados (Williams, 2009).

Existe uma necessidade de previsibilidade sobre o comportamento das organizações públicas que pode ser percebida pela transparência das intenções. Conforme os preceitos da democracia, as ações das organizações

públicas devem atender a um bem comum e devem ter motivações coletivas. Neste sentido, devem ser conhecidas e debatidas junto aos seus interessados antes de sua efetivação, ou seja, quando sua viabilidade está sendo avaliada. Conforme Hansen, Christensen e Flyverbom (2015) argumentam, a transparência deve ser entendida como um meio para um bem social comum. Seguindo este princípio, diversas iniciativas das organizações públicas deveriam ser previsíveis: mudanças em taxas de juros, interferências na gestão de empresas públicas, definição de destinação de lotes urbanos, planejamento de infraestrutura das cidades, construção de equipamentos públicos, nomeações de gestores públicos, projetos de contratações de servidores públicos ou empresas, etc. Geralmente estas intenções não são transformadas em registros organizacionais até o início de sua efetivação, ou seja, até que as discussões prévias tenham sido concluídas. Portanto, o objeto da transparência das intenções são as ações de bastidores ou ações “políticas”.

Bannister e Connolly (2011) discutem a intenção dos governos e organizações em manter certos temas em sigilo ou dificultar o seu acesso, em muitos casos devido à complexidade do tema e à dificuldade em explicar ou justificar a lógica da tomada de decisão ao público. Outra questão é a tendência a evitar discussões que fiquem registradas, uma vez que estes registros poderão ser solicitados posteriormente e confrontados com cenários futuros. Neste sentido, aqueles que acreditam que a transparência irá beneficiá-los irão promover estas iniciativas, enquanto os que percebem a transparência como ameaça ao seu status de poder, irão agir contra a abertura das informações (Meijer, 2013).

A abertura do processo de elaboração das políticas públicas pode ser entendida no contexto da transparência das intenções, especialmente quando se trata dos supostos impactos que estas políticas poderão causar nos diversos grupos da sociedade. Neste sentido, Hood (2007) discute os potenciais efeitos negativos da transparência imposta às organizações e governos quando existe uma tendência de isenção de culpa por parte de seus gestores. No intuito de buscar uma atuação acima de críticas, os gestores e servidores destas organizações tendem a evitar os riscos e, conseqüentemente, as propostas de inovação nos serviços públicos, mesmo que estas propostas representem potenciais ganhos para a sociedade.

Devido a pressões normativas e sociais por transparência, as organizações têm criado um ambiente virtual de aparências, onde os indicadores buscam uma representação sobre a organização que pode não ser percebida na realidade prática, criando-se uma falsa perspectiva sobre a organização. Sobre este tema, Balkin (1999) discute a manipulação da opinião pública a respeito das intenções de políticos e de organizações por meio da mídia, especialmente a televisão, onde os temas mais interessantes do ponto de vista do entretenimento são destacados em detrimento dos assuntos mais relevantes para a sociedade, ou aqueles que apresentam as fragilidades destes entes públicos. Meijer (2009) cita que é possível que se crie uma hiper-realidade na Internet sobre estas organizações, onde a representação em si torna-se mais importante que a realidade que está representando.

A transparência tem sido apresentada e reforçada por metáforas, como “ver é saber”, por exemplo, que a transformaram em um mito (Christensen & Cornelissen, 2015), onde a força de suas referências é suficiente para causar uma percepção geral de que suas virtudes são inquestionáveis diante do grupo que a defende. No entanto, esta percepção sobre a supremacia da transparência como um sinônimo de conhecimento é refutada ao considerarmos os trabalhos de Etzioni (2010) e Mol (2010), por exemplo. Em muitos casos, a transparência pode ser usada em prol de interesses contrários aos valores democráticos aos quais é associada. Por exemplo, quando as ações de abertura de informações são usadas para desviar a atenção de temas mais sensíveis ao governo e suas organizações, ou quando a sociedade é inundada por grandes volumes de informação intencionalmente complexa. Além disso, em governos transparentes, as informações abertas facilitam a ação dos corruptores por demonstrar objetivamente quem deve ser corrompido (Kolstad & Wiig, 2009).

Um dos problemas sobre a percepção de transparência apresentados por Florini (1998) é que a disponibilização de informações sobre uma organização ou um governo diz muito sobre o seu comportamento, mas não sobre suas intenções. Apesar dos estudos relacionando transparência e confiança

no governo –ver Meijer (2009) e Porumbescu (2017b), por exemplo –, infelizmente, os benefícios da transparência e sua influência na geração de confiança dos cidadãos ainda não foram evidenciados de forma definitiva. Por um lado, pesquisas como a de Cook, Jacobs e Kim (2010) demonstram que a confiança dos cidadãos no governo pode ser aumentada pela divulgação transparente de informações, enquanto outros estudos evidenciam que a confiança pode estar mais relacionada à predisposição do cidadão em confiar no governo (Grimmelikhuisen & Meijer, 2014). Portanto, percebe-se que a camada da transparência das intenções apresentada neste estudo se relaciona fortemente com a confiança nas organizações, sendo entendida aqui como uma influenciadora no construto da confiança.

5 CONCLUSÕES

O modelo proposto neste trabalho foi concebido considerando a perspectiva dos interessados em obter as informações, ou seja, não se direciona pelas normas legais ou técnicas que orientam como deve ser a transparência das organizações públicas. Trata-se de um modelo baseado na observação sobre como os fenômenos organizacionais são apresentados aos interessados, limitando-se a classificar as formas de disponibilização de informações do ponto de vista temporal. Desta forma, não se trata de um modelo prescritivo sobre as informações a serem abertas e não abarca a aferição da transparência ou características de qualidade das informações.

Dentre as três dimensões propostas aqui, percebe-se que a transparência dos registros é a mais consolidada e conta com vasta bibliografia e prática, visto que a existência de leis de acesso à informação em diversos países direcionando este tipo de abertura promove um vasto campo de experiência prática. Neste sentido, observa-se que a transparência das ações e das intenções são potencialmente negligenciadas, criando-se a impressão de que as organizações são suficientemente transparentes ao promover a abertura de seus registros. No entanto, a partir da proposição das três camadas de transparência, percebe-se que a abertura dos registros não corresponde à totalidade do fenômeno da transparência. Desta forma, o modelo proposto aqui pode apoiar, por exemplo, o entendimento de cenários de baixa percepção da sociedade sobre a transparência das organizações frente a altos níveis de abertura de dados destas mesmas organizações.

Quanto ao acesso aos registros, existe uma lacuna entre o acesso aos dados e o seu efetivo uso, pretensamente para fins de controle das organizações públicas. A transparência serve de subsídio e incentivo ao conhecimento, mas os dois construtos não podem ser entendidos como sinônimos (Schauer, 2011). Neste contexto, dada a complexidade da avaliação dos dados abertos, por vezes o cidadão comum confia a interpretação destes dados a outros atores, sejam seus representantes formais, a mídia ou entidades civis organizadas, estando sujeitos aos vieses destes interpretadores, o que pode comprometer o efeito prático da transparência no que se refere ao empoderamento da sociedade. Além disso, os entes públicos não podem se desfazer de sua responsabilidade ao dispor destas informações como se a responsabilidade pelo uso delas fosse automaticamente transferida aos consumidores das informações (Etzioni, 2010).

Como agenda de pesquisa, destaca-se a necessidade de desenvolvimento de escala de mensuração das camadas da transparência propostas aqui, uma vez que o presente trabalho é propositivo conceitualmente, no entanto, não avança do ponto de vista empírico. No intuito de construir um instrumento de medida da transparência das organizações conforme o modelo proposto neste trabalho, sugere-se que sejam desenvolvidos estudos sobre as características da informação apresentada em cada uma das camadas. Além disso, propõe-se que seja investigada a relação entre as três camadas da transparência propostas neste estudo, no intuito de identificar se estas camadas podem estar associadas à maturidade da sociedade sobre a transparência das organizações públicas. Ainda como agenda de pesquisa, destaca-se a necessidade de que sejam investigadas as desvantagens da transparência das organizações públicas nos contextos onde ela pode ser prejudicial, seja nos casos onde o sigilo está relacionado a questões comerciais ou de segurança, até os cenários

onde existe prejuízo a direitos dos servidores públicos ou ao favorecimento de ambientes de informalidade e não registro.

Considerando a transparência um fenômeno cultural, notam-se muitos desafios na criação, abertura e uso das informações divulgadas (Fenster, 2015; Meijer et al., 2015). É possível que, passada uma geração de escrutinadores organizacionais, a sociedade e os governos percebam que a confiança em suas organizações é um valor que não será alcançado apenas por meio de ações coercitivas, pois “existe forte sombra onde há muita luz” (Goethe, 1945).

REFERÊNCIAS

- Albu, O. B., Flyverbom, M. (2016). Organizational Transparency: Conceptualizations, Conditions, and Consequences. *Business & Society*, 1, 1–30. <https://doi.org/10.1177/0007650316659851>
- 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>
- 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>
- 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>
- Christensen, L. T., Cornelissen, J. (2015). Organizational transparency as myth and metaphor. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 132–149. <https://doi.org/10.1177/1368431014555256>
- Cicatiello, L., De Simone, E., Gaeta, G. L. (2016). Cross-Country Heterogeneity in Government Transparency and Citizens Political Efficacy: A Multilevel Empirical Analysis. *Administration & Society*, 1–29. <https://doi.org/10.1177/0095399716666356>
- 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>
- 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., 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>
- Cukierman, A. (2009). The Limits of Transparency. *Economic Notes*, 38(1–2), 1–37. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0300.2009.00208.x>
- 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>
- Dawes, S. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), 377–383. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.001>
- 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>

- Florini, A. M. (1998). The End of Secrecy. *Foreign Policy*, 111, 50–63. <https://doi.org/10.2307/1149378>
- Flyverbom, M. (2015). Sunlight in cyberspace? On transparency as a form of ordering. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 168–184. <https://doi.org/10.1177/1368431014555258>
- Goethe, J. W. von. (1945). *O Cavaleiro da Mão de Ferro*. Lisboa: Edições Ultramar, Lda.
- 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>
- Hansen, H. K., Flyverbom, M. (2014). The politics of transparency and the calibration of knowledge in the digital age. *Organization*, 22(6), 872–889. <https://doi.org/10.1177/1350508414522315>
- 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>
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., Vreeland, J. R. (2011). Democracy and transparency. *Journal of Politics*, 73(4), 1191–1205. <https://doi.org/10.1017/S0022381611000880>
- 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>
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191–210. <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>
- Ingrams, A. (2016). Transparency. In A. Farazmand (Org.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (p. 1–6). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2256-1
- 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>
- Kaufmann, D., Bellver, A. (2005). Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. *Ssrn*, 1–73. <https://doi.org/10.2139/ssrn.808664>
- Kolstad, I., Wiig, A. (2009). Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development*, 37(3), 521–532. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.07.002>
- 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>
- Leite, J. B. D., Porsse, M. D. C. S. (2003). Competição Baseada em Competências e Aprendizagem Organizacional: em Busca da Vantagem Competitiva. *Revista de Administração Contemporânea - RAC, Edição Esp*, 121–141. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552003000500007>
- 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/gov.12021>
- Lindstedt, C., Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301–322. <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>

- 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>
- 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>
- Michener, G., Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233–242. <https://doi.org/10.3233/IP-130299>
- Mol, A. P. J. (2010). The Future of Transparency: Power, Pitfalls and Promises. *Global Environmental Politics*, 10(3), 132–143. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00018
- 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>
- 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>
- 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. (2017). Does Transparency Improve Citizens' Perceptions of Government Performance? Evidence From Seoul, South Korea. *Administration & Society*, 49(3), 443–468. <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>
- Rawlins, B. (2008). 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. (2008). Measuring the relationship between organizational transparency and trust. *Public relations Journal*, 2(2), 1–21.
- 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>
- Rother, E. T. (2007). Revisão Sistemática X Revisão Narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, 20(2), v–vi.
- Santos, M. Dos, Visentini, M. S. (2018). Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do COREDE Missões-RS. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 239–247. <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.1925>
- 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>
- Stieglitz, S., Dang-Xuan, L. (2013). Social media and political communication: a social media analytics framework. *Social Network Analysis and Mining*, 3(4), 1277–1291. <https://doi.org/10.1007/s13278-012-0079-3>
- Valle-Cruz, D., Sandoval-Almazan, R., Gil-Garcia, J. R. (2016). Citizens' perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments. *Information Polity*, 21(3), 321–334. <https://doi.org/10.3233/IP-160393>
- 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.jdevco.2008.08.001>
- 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>
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137–158. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>
- Zwitter, A. (2014). Big Data ethics. *Big Data & Society*, 1(2), 205395171455925. <https://doi.org/10.1177/2053951714559253>