

Percepção de Transparência Ativa e Passiva nas Instituições de Ensino: proposição e validação de um questionário

Kelmara Mendes Vieira

<https://orcid.org/0000-0002-8847-0941> | E-mail: profkelmara@gmail.com

Daniela Pegoraro

<https://orcid.org/0000-0001-8946-1169> | E-mail: danielapillon@yahoo.com.br

Monize Sâmara Visentini

<https://orcid.org/0000-0001-6233-6106> | E-mail: monize.visentini@uffs.edu.br

Resumo

Objetivo: Este trabalho propõe um instrumento de avaliação da transparência ativa e passiva em instituições de ensino, na percepção dos atores sociais.

Método: Aplicou-se um questionário para avaliar as transparências ativa e passiva na percepção de atores sociais de uma instituição de ensino. A validação do questionário ocorreu a partir da sua aplicação junto a uma amostra de 1.070 *stakeholders*, sendo conduzida a partir da utilização de técnicas para a análise da validade convergente e discriminante, da confiabilidade e da unidimensionalidade do instrumento.

Resultados: O instrumento foi avaliado a partir de diversas medidas de validade e apresentou resultados satisfatórios indicando sua aplicabilidade. Uma metodologia detalhada de aplicação e classificação é descrita, permitindo às instituições de ensino avaliar a transparência a partir de suas dimensões (Gestão Institucional, Acesso à Informação) ou de maneira geral (Transparência Ativa e Transparência Passiva).

Contribuições: O instrumento proposto é precursor na avaliação conjunta das transparências ativa e passiva em instituições de ensino na percepção dos atores sociais, possibilitando ao gestor público uma visão abrangente das ações referentes à transparência, a partir da avaliação desses atores.

Palavras-chaves: Gestão; Universidades; Escala; Lei de Acesso à Informação.

Editado em Português e Inglês. Versão original em Português.

Recebido em 14/8/2019. Pedido de Revisão em 17/10/2019. Resubmetido em 21/10/2019. Aceito em 24/1/2020 por Robson Zuccolotto (Editor associado) e por Dr. Gerlando Augusto Sampaio Franco de Lima (Editor). Publicado em 31/3/2020. Organização responsável pelo periódico: Abracicon.

1. Introdução

A transparência das instituições públicas é um dos mecanismos basais para possibilitar-lhes credibilidade e qualidade de gestão (Relly, 2012). Essa premissa consolida as ações legais aplicadas pelo Estado brasileiro nos últimos anos, indicando avanços significativos na busca pela transparência, destacando-se a Lei Complementar nº101 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, 2000), a Lei Complementar n. 131 (2009), a Lei nº12.527 (Lei de Acesso à Informação, LAI, 2011), e o Decreto nº8.777 (2016).

A Lei Complementar nº101/2000 é considerada um marco nas finanças públicas por ter estabelecido a transparência das informações como uma de suas bases e, assim, ter tornado possível o acompanhamento das contas públicas pela sociedade (Rodrigues Jr. & Salgueiro, 2015). Os entes públicos passaram a divulgar seus planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, bem como as versões simplificadas desses documentos (Possamai & Schindler, 2017).

Em 2009, a Lei Complementar nº131, denominada Lei Capibaribe ou Lei da Transparência, surgiu para complementar a LRF com dispositivos que visam detalhar os mecanismos de transparência da gestão fiscal. Tal lei foi um imperativo na criação de páginas eletrônicas de transparência, em todos os entes da Federação, com a intenção de divulgar e disseminar informações sobre a execução orçamentária e financeira das ações governamentais, visando a uma gestão mais democrática dos recursos públicos.

Consolidando a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a Lei nº12.527/2011 prevê como transparência a possibilidade de qualquer cidadão solicitar acesso às informações públicas, com exceção daquelas de caráter sigiloso, conforme regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos na lei. Assim, define instrumentos e competências garantidoras do direito de acesso à informação, modificando a maneira que os cidadãos se relacionam com o Governo e com a coisa pública e introduzindo o conceito da transparência passiva. A política de transparência mais recente, o Decreto nº 8.777/2016, orienta as instituições à livre disponibilização dos dados públicos, sem nenhum tipo de restrição e em formatos que permitam sua reutilização com qualquer finalidade.

A aplicabilidade dessa legislação também se dá sobre as instituições públicas de ensino superior, sendo que diferentes grupos interessados¹ passam a exigir maior transparência e responsabilidade dessas instituições, devido à autonomia que possuem (De La Torre & Torres, 2016). Ademais, as universidades precisam redefinir seu papel na sociedade em rede, construindo uma identidade digital sustentável, autêntica e transparente ao fornecer informações e dialogar com os atores e participantes na construção do conhecimento (Lara, 2009).

O fornecimento de informações pelas universidades, por meio de suas páginas na internet, consolida a transparência ativa, prevista no art. 8º da LAI, ou seja, a publicação proativa do órgão público de informações de interesse dos cidadãos, sem a necessidade de solicitação. A transparência ativa beneficia o cidadão e o órgão público; para o primeiro, ao obter informações em local acessível, dispensa-se o acionamento passivo do órgão/entidade público; já o segundo obtém economia de tempo e recursos, reduzindo a demanda por pedidos de informação (CGU, 2013).

Nos casos em que há um pedido de informação, por meio dos canais como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-Sic) ou a Ouvidoria, tem-se a aplicação da transparência passiva, prevista no Art.10 da LAI. Nas palavras de Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), “a transparência passiva representa um ‘teste mais exigente’ dos compromissos com o acesso à informação pública”, sendo empregada quando o órgão público é acionado pelo cidadão a prestar informações não sigilosas, que sejam de interesse geral ou coletivo (CGU, 2013).

1 Entende-se como grupos interessados os tribunais de contas, a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público (MP), o Ministério da Educação (MEC), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), dentre outros órgãos públicos de fiscalização e controle, além da sociedade civil.

Avaliações da regulamentação da LAI pelas universidades públicas brasileiras (Monteiro, 2014; Pessôa, Canuto, Costa & Almeida, 2018; Melo, 2019) têm indicado que essas instituições ainda precisam evoluir no que se refere à efetivação da LAI, não predominando a cultura de prestação das informações. Tal cenário não é diferente quando considerada a análise, de 219 universidades latino-americanas, realizada por Abello-Romero, Mancilla, Molina e Palma (2018), evidenciando um baixo nível de divulgação das informações também nessas instituições.

No estudo de Monteiro (2014), avaliaram-se os sítios eletrônicos de 53 universidades federais brasileiras. Conforme a autora, nenhuma das universidades investigadas cumpriu integralmente os dispositivos da LAI, entretanto, algumas universidades divulgaram um quantitativo relevante de informações. Pessôa *et al.* (2018), ao analisarem os sites de 59 universidades federais, identificaram um grau médio de divulgação (66,32%) das informações.

Mais recentemente, Melo (2019) avaliou os sítios eletrônicos das 20 maiores universidades federais brasileiras, indicando, de modo geral, baixo desempenho (pouca transparência) nas dimensões de transparência ativa, a partir da verificação de informações pouco completas ou compreensíveis. O autor chama a atenção para o baixo engajamento no cumprimento da LAI por parte dos gestores das universidades federais avaliadas, o que, segundo ele, pode justificar, em parte, o crescente número de solicitações de informação realizadas pelo usuário-cidadão via Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) desde a instituição da LAI.

A partir dessas considerações, nesta investigação busca-se contribuir com a gestão institucional, como incentivo ou motivação, para a criação de uma melhor estrutura, que possibilite atingir um maior grau de eficiência na transparência – como, por exemplo, a qualificação, a pontualidade e a atualização das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos das instituições de ensino. Tal eficiência reflete a comunicação mais clara com a sociedade, tornando o acesso à informação mais prático e fácil. Para tanto, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: **Como mensurar a percepção dos atores sociais sobre a transparência ativa e passiva em instituições de ensino?** Partindo-se desse questionamento, o objetivo geral do artigo é propor um instrumento² de avaliação da transparência ativa e passiva em instituições de ensino, na percepção dos seus atores sociais.

Sendo um meio para angariar transformações sociais, as universidades, mais do que garantir o atendimento das normas legais, devem considerar as iniciativas de transparência uma política de gestão responsável, que favorece o exercício da cidadania. E a compreensão dos efeitos dessa política se faz imprescindível para o monitoramento e a qualificação da gestão. A ideia central do questionário aqui validado é que gestores possam identificar como os atores percebem as ações de transparência da instituição, a partir de características da transparência ativa, considerando aspectos inerentes à gestão institucional e do acesso à informação, além da transparência passiva.

A inovação do instrumento proposto recai sob duas perspectivas. A primeira refere-se a ser precursor na avaliação da transparência em instituições de ensino na percepção dos atores sociais. Até o momento, dada pesquisa realizada no Portal de Periódicos da Capes³, não foram encontrados trabalhos com proposta semelhante. O que se observam são estudos (por exemplo: Monteiro, 2014; Pessôa, Canuto, Costa & Almeida, 2018; Melo, 2019) que avaliam nos portais das universidades públicas brasileiras, por meio da estratégia de observação estruturada, a regulamentação da LAI, não entrando na seara da compreensão da percepção do usuário/cidadão, ênfase desta investigação.

2 Neste trabalho, as palavras instrumento e questionário são utilizadas como sinônimos.

3 O Portal de Periódicos da Capes é uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil o melhor da produção científica internacional. Ele conta atualmente com um acervo de mais de 45 mil periódicos com texto completo, 130 bases referenciais, 12 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual (Periódicos Capes, 2019).

A segunda perspectiva está diretamente relacionada à consideração no instrumento das duas formas de transparência (ativa e passiva), possibilitando ao gestor público uma visão abrangente do êxito das ações referentes à transparência, a partir da avaliação dos atores sociais. Tal complementaridade vai ao encontro do disposto por Silva e Bruni (2019), de que, ao mensurar atributos representativos de cada tipo, tem-se um melhor entendimento dos antecedentes da transparência, uma vez que “um mesmo ente público pode ter resultados distintos de acordo com o foco da avaliação em aspectos passivos, ativos ou ambos” (p. 429). Entende-se a relevância do instrumento proposto dada a complexidade inerente das instituições de ensino, demandando permanente processo de avaliação e controle, podendo ele ser utilizado como ferramenta de acompanhamento dos indicadores de transparência.

2. Referencial teórico

Algumas características são referenciadas pela literatura como antecedentes à percepção da transparência ativa, como aquelas vinculadas à gestão institucional. Flórez-Parra, López-Pérez e López-Hernández (2017) salientam que o nível de transparência percebido pode ser devido aos planos estratégicos das universidades e, portanto, estaria ligado à missão, à visão e aos valores da instituição. Complementam ainda que a missão representa a identidade e a personalidade da instituição, devendo ser compreendida como propulsora da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável, estando vinculada às políticas institucionais, destacando-se as de ensino, pesquisa (Eckel, 2008) e extensão.

Visintin, Dechen e Neves (2009) também mencionam a imprescindibilidade da transparência em todas as relações com a sociedade, sendo que ela tende a contribuir positivamente na gestão da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável, abordados por eles como ações éticas complementares na atuação universitária. Além disso, há indicativos de que a transparência impacta as ações de planejamento e organização da instituição, pois, ao definir e divulgar suas estratégias e políticas deve traçar metas, estipular cronogramas e cumpri-los, tendo em vista que a sociedade atua como agente fiscalizador dessas ações.

No sentido de transparecer suas ações, Bairral, Silva e Alves (2015) identificaram que autarquias e fundações públicas que exercem atividades educacionais são bastante claras e pontuais nas evidenciações contábeis, exigidas pela legislação de prestação de contas – como a LAI, por exemplo – e no uso dos recursos financeiros, sendo esta uma prática de referência no combate à corrupção. Entretanto, Relly (2012) ressalta que se deve buscar compreender como a sociedade visualiza a relação entre transparência e combate à corrupção, tendo em vista que a adoção de uma lei de acesso à informação não é suficiente para que se tenham garantias de que uma política de transparência seja implementada nem de que haja um interesse em ações de desmantelamento da corrupção.

A comunicação com a sociedade torna-se central à gestão institucional para que transpareçam suas ações, sendo uma das premissas da LAI a manutenção ativa da comunicação e o atendimento ao cidadão (CGU, 2013). Por isso, é importante que essas instituições ofereçam amplo acesso à informação e, ao fazê-lo, adotem canais que garantam uma comunicação eficiente e eficaz (Saraite-Sariene, Rodríguez & Rosario, 2018).

Considerando o acesso à informação, segundo construto associado à transparência ativa neste estudo, Saraite-Sariene *et al.* (2018) ressaltam a importância de se divulgar as informações referentes à organização e a governança da universidade. Entre essas informações, estão a distribuição dos cargos de gestão, as políticas e regulamentos da universidade (programas de mobilidade estudantil, por exemplo), a publicação de processos seletivos, concursos e licitações, e o gerenciamento dos recursos (sejam eles públicos ou não).

Entender a percepção dos cidadãos com relação a essas informações e procedimentos torna-se primordial aos gestores públicos, tendo em vista as irregularidades apontadas por Dalto, Nossa e Martinez (2014), como a ausência da utilização de instrumentos de controle pelas universidades federais quanto aos recursos de convênios firmados com as Fundações de Apoio. Esses autores atentam para a notória transferência da “responsabilidade e autorização de tarefas exclusivas da Administração Pública, como realização de concurso, aquisição de bens e serviços e terceirização, pelas Universidades Federais às Fundações” (p. 19).

Alertas como esse contribuiriam para a inclusão, no instrumento proposto, de questões referentes à percepção dos atores sociais sobre a transparência nos processos seletivos discentes, nos concursos públicos e na aplicação dos recursos públicos, elementos que podem estar sobre a gerência das Fundações de Apoio e serem negligenciados pela gestão universitária. Compreender a visão da sociedade sobre a transparência no acesso a essas informações pode ser uma forma de atentar e um indicativo de necessidades de melhorias nos processos institucionais aos dirigentes universitários.

No que se refere à transparência passiva, Alvarenga (2017) criou um *ranking* para classificar as 63 universidades federais do país. Das instituições investigadas, 37 responderam a todas as solicitações de informação dentro do prazo de até 20 dias, mas algumas ainda negligenciam o Sic como “um instrumento de interação e transparência com a sociedade” (p. 1). Mas pior do que extrapolar o prazo legal, algumas instituições não responderam a boa parte dos pedidos realizados. Considerando o ano de 2016, o autor ressalta que foram realizados 9.903 pedidos de informação para as universidades, uma média de 157 pedidos por instituição federal de ensino.

Esses números indicam a relevância da efetividade dos canais de comunicação entre a instituição e a sociedade. Entretanto, não se deve avaliar apenas a pontualidade das respostas, mas a sua qualificação. Pensando neste aspecto, o modelo proposto neste artigo avalia as características das informações recebidas pelos solicitantes, que podem impactar a sua satisfação com a resposta. A CGU (2013), indica que deve haver uma linguagem cidadã clara e objetiva, garantindo a compreensão da mensagem emitida pelo órgão público, bem como atendimento as demandas dos solicitantes.

Flórez-Parra *et al.* (2017) ressaltam que há uma demanda maior por informações relevantes e confiáveis às universidades. Complementarmente, para Figueiredo e Santos (2013), os atores sociais necessitam assimilar os dados recebidos, e esses devem gerar informações suficientes para satisfazer o receptor. Assim, compete às instituições públicas disponibilizá-las de forma clara, completa e de fácil entendimento, sendo uma informação classificada como transparente quando contempla o conjunto dessas características.

Os construtos Gestão Institucional e Acesso à Informação são as dimensões formadoras da Transparência Ativa e, portanto, devem estar associados. Percebe-se essa associação, principalmente, a partir da inclusão de variáveis referentes à gestão dos recursos públicos em ambas as dimensões, considerando-se que a prestação “de contas é uma necessidade, pois esta informação pode ser relativa à comprovação dos gastos ou à forma de gestão dos recursos” (Dalto *et al.*, 2014, p. 9). Além disso, Saraite-Sariene *et al.* (2018) indicam que ações de divulgação de informações estão relacionadas àquelas direcionadas à organização e governança de uma instituição de ensino.

Do mesmo modo, a literatura tratada nesta seção pressupõe a existência de relação direta entre ambas as dimensões da transparência ativa e a medida de Percepção de Transparência. Assim, surgem as seguintes hipóteses do modelo proposto:

- **H1:** O acesso à informação é associado à gestão institucional.
- **H2.1:** O acesso à informação impacta no nível de transparência percebido.
- **H2.2:** A gestão institucional impacta no nível de transparência percebido.

Para avaliar as hipóteses H2.1 e H2.2, foi construída uma medida geral de transparência percebida, na qual o respondente deve atribuir uma nota de 0 a 10 para a sua percepção do nível de transparência da instituição, sendo 0 a percepção de ausência de transparência e 10 a percepção de total transparência.

De modo semelhante, tendo em vista as considerações realizadas (CGU, 2013; Figueiredo & Santos, 2013; Flórez-Parra *et al.*, 2017), entende-se que o construto de Transparência Passiva deve ter uma relação direta com uma medida geral de Satisfação com a Resposta Recebida. Assim, tem-se a seguinte hipótese:

- **H3:** A Transparência Passiva impacta diretamente na Satisfação com a Resposta Recebida.

Para avaliar a Satisfação com a Resposta Recebida, o solicitante da informação deve atribuir a ela uma nota de 0 a 10, sendo 0 nada satisfeito e 10 totalmente satisfeito. A Figura 1 sintetiza os modelos teóricos apresentados nesta seção. As questões são representadas pela letra Q, os erros de cada questão são designados pela letra E e os construtos, dimensões latentes são representados por suas respectivas elipses.

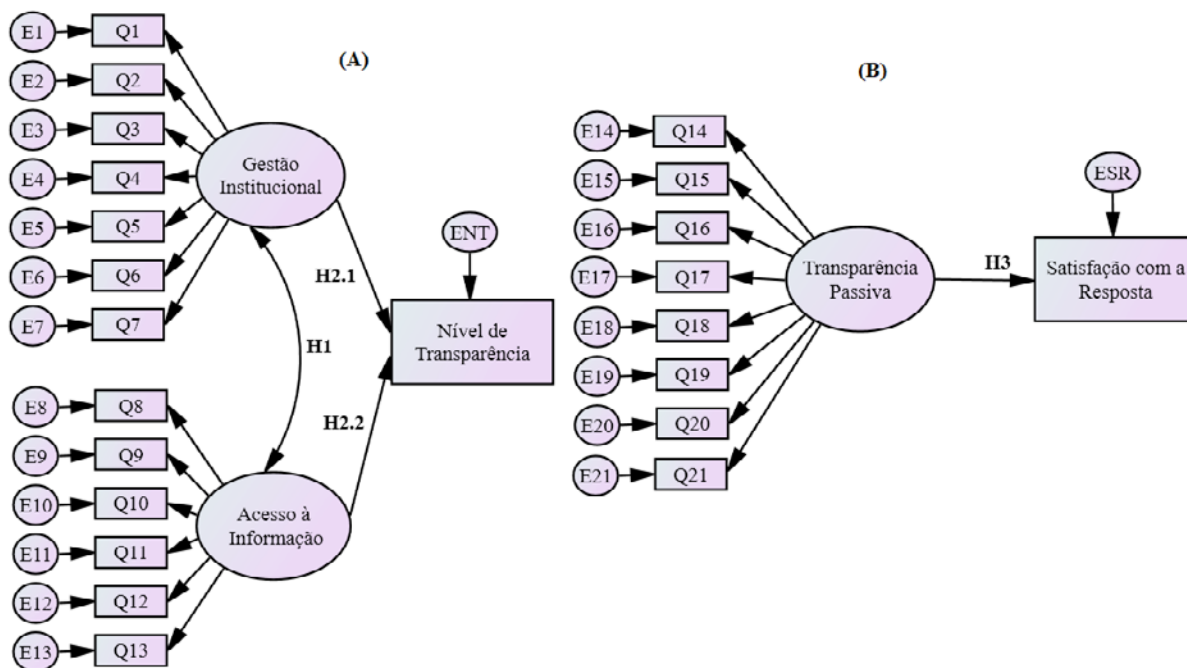


Figura 1. Modelos Teóricos da Transparência Ativa (A) e Passiva (B)

Fonte: elaborada pelas autoras (2019)

A representação (A) refere-se ao modelo teórico para a Transparência Ativa, constituída pelos construtos Gestão Institucional e Acesso à Informação, ambos associados (H1) e impactando diretamente a Percepção de Transparência (H2.1 e H2.2, respectivamente). Na representação B, tem-se o modelo para a Transparência Passiva, construto formado por 8 questões e impacta diretamente a Satisfação com a Resposta Recebida (H3). Quanto aos diferentes atores sociais, entende-se que o modelo representado em (A) se aplica a todos, ao passo que a escala de Transparência passiva (B) é apropriada para os indivíduos que tenham solicitado informações via Sic, e-Sic, ouvidoria, setor de protocolo ou outros canais.

3. Metodologia

Esta seção contempla a descrição dos procedimentos metodológicos realizados para a condução do estudo. Inicialmente relatam-se as etapas para a construção e validação do questionário proposto. Na sequência, a amostra da pesquisa, bem como a sua aplicação são detalhadas.

3.1 Construção e validação do questionário

O instrumento que se apresenta neste trabalho está baseado na categoria de transparência ativa como métrica para a estimação da percepção da transparência e na categoria de transparência passiva para mensurar a satisfação do solicitante com a resposta recebida. Para a transparência ativa, consideraram-se a análise da gestão institucional e a divulgação dos processos e trâmites organizacionais, dimensão definida como acesso à informação. Para a transparência passiva, a avaliação recai sobre as características da informação disponibilizada ao solicitante, atendendo aos preceitos esperados de uma informação de ordem pública. A partir do levantamento teórico, foram definidas as questões que compõem cada um dos três construtos do modelo, bem como a escala de mensuração, conforme apresentado na Figura 2.

Questões	Construto	Escala de mensuração	
Q1. A transparência da instituição* contribui para combater a corrupção.	Gestão institucional	1 - Discordo Totalmente 2 - Discordo 3 - Indiferente 4 - Concordo 5 - Concordo Totalmente	
Q2. A transparência da instituição influencia positivamente a missão, visão e valores da instituição.			
Q3. A transparência da instituição fortalece as políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão.			
Q4. A transparência da instituição contribui para aumentar a responsabilidade social.			
Q5. A transparência das ações da instituição é importante na comunicação com a sociedade.			
Q6. A transparência das ações da instituição impacta na organização da instituição.			
Q7. A transparência impacta diretamente na responsabilidade pelo uso dos recursos financeiros.			
Q8. Os critérios de distribuição de recursos da assistência estudantil são transparentes.	Acesso à informação	1 - Discordo Totalmente 2 - Discordo 3 - Indiferente 4 - Concordo 5 - Concordo Totalmente	
Q9. Os programas de mobilidade estudantil da instituição são transparentes.			
Q10. A distribuição de cargos de direção, função da instituição são transparentes.			
Q11. Os Processos Seletivos Discentes da instituição são transparentes.			
Q12. Os Concursos Públicos da instituição são transparentes.			
Q13. As informações divulgadas pela instituição são suficientes para demonstrar a aplicação dos recursos públicos.			
Q14. A informação atendeu às minhas necessidades.			
Q15. A informação foi suficiente.			
Q16. A informação foi completa.			
Q17. A informação foi facilmente acessada.			Transparência passiva
Q18. A informação foi pontual.			
Q19. A informação foi acreditável.			
Q20. A informação incluiu todos dados solicitados.			
Q21. A informação foi fácil de ser compreendida.			

* Sugere-se a substituição de "instituição" pelo nome do órgão quando da aplicação do instrumento

Figura 2. Definição das questões referentes aos construtos de transparência ativa e passiva e a respectiva escala

Fonte: elaborado pelas autoras a partir da literatura (2019)

A partir dessa construção teórica dos construtos, buscou-se a validação em duas etapas principais: a primeira teve por objetivo a validação de conteúdo e o pré-teste; a segunda, já de posse dos dados amostrais, visou à verificação da validade do modelo proposto.

A avaliação de conteúdo é um passo essencial no desenvolvimento de novas medidas, porque representa o início de mecanismos para associar conceitos abstratos com indicadores observáveis e mensuráveis (Wynd, Schmidt & Schaefer, 2003). Consiste em verificar a extensão em que os itens de uma medida determinam o mesmo conteúdo (Rubio, Berg-Weger, Tebb, Lee & Rauch, 2003), ou seja, avalia em que medida uma questão contribui para a formação do construto. Conforme sugere Lynn (1986), a validação de conteúdo seguiu os estágios de desenvolvimento e de julgamento. No estágio de desenvolvimento foram construídos o domínio de cada construto, a geração de itens e a construção do instrumento (Figura 2).

Já o estágio de julgamento foi realizado a partir da técnica de avaliação por um comitê de especialistas, seguida por pré-teste com indivíduos semelhantes àqueles participantes da pesquisa, mas de uma instituição diferente daquela que seria a amostra do estudo. O comitê foi formado por três especialistas na temática, os quais receberam além do questionário uma carta explicativa com detalhes sobre os objetivos do instrumento, a definição dos construtos e instruções para avaliação. Tal avaliação indicou que a versão proposta possuía semântica adequada e que as perguntas estavam realmente questionando o que se pretendia investigar. Não houve alterações significativas no instrumento, a não ser pequenos ajustes de pontuação.

Na sequência, realizou-se o pré-teste com quinze pessoas entre discentes, docentes e técnicos administrativos em educação. Novamente a avaliação da semântica do questionário se mostrou adequada e, na avaliação dos participantes, os questionamentos estavam coerentes com o seu contexto social e laboral.

Findada a primeira etapa, os instrumentos foram aplicados e deu-se início à segunda etapa de validação, na qual foram adotados procedimentos para a verificação da validade convergente, da unidimensionalidade e da validade discriminante dos construtos, bem como do ajuste do modelo integrado.

A validade convergente mede o quanto a variável latente está positivamente relacionada com as variáveis manifestas designadas para mensurar a mesma variável latente (Garver & Mentzer, 1999). Para a avaliação da validade convergente foi feita uma análise da confiabilidade das escalas e aplicada uma Análise Fatorial Confirmatória.

A avaliação da confiabilidade da escala indica o grau de consistência interna entre os múltiplos indicadores de um construto, referindo-se, dessa forma, à extensão na qual um mesmo instrumento de medida produz resultados coerentes a partir de diversas mensurações (Schumacker & Lomax, 1996). A análise foi realizada a partir de três indicadores: Alpha de Cronbach, Confiabilidade Composta e Variância Média Extraída (VME). O Alpha de Cronbach e o índice de confiabilidade verificam a consistência interna de uma escala agregada com base na correlação média entre os pares de indicadores. A VME reflete o montante geral de variância nos indicadores oriundos do construto latente. Valores elevados de VME indicam que as variáveis manifestas, efetivamente, representam as variáveis latentes.

Ainda, para a análise da validade convergente, utilizou-se a Análise Fatorial Confirmatória (AFC), a qual envolve a especificação e estimação de um ou mais modelos hipotéticos de estrutura fatorial, onde cada um dos modelos propõe um conjunto de variáveis latentes que devem ser consideradas a fim de se obterem covariâncias em um conjunto de variáveis observadas (Koufteros, 1999). Para o processo de estimação foi utilizada a matriz de variância-covariância, a estimação de máxima verossimilhança e o processo de estimação por *bootstrap*. A estimação por *bootstrap* foi escolhida visando dar maior precisão aos valores estimados (Byrne, 2010). Como sugerido por Cheung e Lau (2008), o processo de *bootstrap* foi estimado com um tamanho da amostra de 1.000.

A validade convergente de cada construto foi analisada pela observação da magnitude e significância estatística dos coeficientes padronizados, bem como a adequação aos índices de ajustes absolutos. A Figura 3 apresenta os índices de confiabilidade e ajuste analisados, suas respectivas finalidades e limites sugeridos.

Confiabilidade	Finalidade	Limites
Índice de Confiabilidade Alfa de Cronbach	Verificam a consistência interna de uma escala agregada com base na correlação média entre os pares de indicadores.	> 0,7
Variância Média Extraída	Reflete o montante geral de variância nos indicadores oriundos do construto latente. Valores elevados de variância extraída indicam que as variáveis manifestas, efetivamente, representam as variáveis latentes.	> 0,5
Índices de ajuste	Finalidade	Limites
Qui-quadrado (Valor) Qui-quadrado (probabilidade)	Significância das diferenças entre a matriz observada (Σ) e a matriz estimada ($\Sigma\Theta$). Quando a amostra é grande ele tende a ser significativo, assim testa-se Qui-quadrado / Graus de liberdade.	Qui-quadrado / Graus de liberdade < 5
GFI – <i>Goodness of Fit</i>	Representa o grau geral de ajuste, não sendo ponderada em termos dos graus de liberdade.	> 0,95
CFI – <i>Comparative Fit Index</i>	Medida comparativa global entre os modelos estimado e nulo.	> 0,95
NFI – <i>Normed Fit Index</i>	Indica a proporção em que o ajuste do modelo proposto é melhor que o ajuste do modelo nulo.	> 0,95
TLI – <i>Tucker-Lewis Index</i>	Apresenta interpretação similar ao NFI incluindo uma medida de ajuste para a complexidade do modelo.	> 0,95
RMSR – <i>Root Mean Square Residual</i>	Comparar o ajuste de dois modelos diferentes elaborados a partir da mesma base de dados.	< 0,06
RMSEA – <i>R. M. S Error of Approximation</i>	Representa a discrepância entre a matriz de covariância observada e estimada pelo grau de liberdade.	< 0,08

Figura 3. Confiabilidade e Índices de Ajuste, suas respectivas finalidades e limites sugeridos.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Hu e Bentler (1999), Byrne (2010); Hair, Black, Babin, Anderson e Tatahm. (2010); Hooper, Coughlan e Mullen (2008) e Kline (2011).

Também foi avaliada a unidimensionalidade de cada construto, ou seja, o grau em que um conjunto de itens representa apenas um construto (Garver & Mentzer, 1999). Sua avaliação foi realizada a partir da identificação dos resíduos padronizados relativos aos indicadores de cada variável latente. Resíduos padronizados com valores elevados (maiores que 2,58) podem indicar que os itens não são unidimensionais, ou seja, inadequados (Hair *et al.*, 2010).

Para a avaliação da validade discriminante, utilizou-se o teste de Diferença de Qui-Quadrados entre os construtos do modelo. Esse teste consiste na criação de submodelos para cada possível par de construtos do modelo de mensuração. No primeiro modelo, dito restrito, estabelece-se uma correlação fixa, igual ao valor um, entre o par de construtos e, no segundo submodelo, a correlação é livre. A existência de uma diferença significativa entre os qui-quadrados dos respectivos modelos é evidência da validade discriminante (Pedhazur & Schmelkin, 1991, Anderson & Gerbing, 1988, Garver & Mentzer, 1999). Considera-se que há validade discriminante quando a diferença é maior que 3,84 ($p < 0,05$ para um grau de liberdade).

Visando avaliar os modelos integrados, nos quais incluem os construtos e as relações, avaliaram-se os coeficientes e suas respectivas significâncias e os índices de ajuste propostos na Figura 3. Finalmente, a fim de facilitar a utilização do instrumento proposto, foi construída uma metodologia de aplicação (seção 4.2), a qual permite que a instituição usuária do instrumento possa classificar seu nível atual de transparência.

3.2 Amostra e aplicação do questionário

Os questionários foram aplicados presencialmente nos meses de outubro e novembro de 2018, em uma instituição federal de ensino do Rio Grande do Sul. A instituição conta com um total de 4068 *stakeholders* (docentes, discentes e técnicos administrativos em educação). Assim, para um erro amostral de 3%, com 95% de confiança e uma população finita, tem-se uma amostra mínima de 847. Ao final do período de coleta, obtiveram-se 1.070 respondentes para as questões referentes à transparência ativa, dos quais 71 já haviam utilizado SIC, e-SIC ou ouvidoria e também preencheram as questões de transparência passiva.

Este número de respondentes atende também às recomendações para aplicação da técnica de modelagem de equações estruturais de que o tamanho mínimo amostral deve ser significativamente maior que o número de covariâncias ou correlações na matriz de entrada dos dados. Para Landis, Beal e Tesluk (2000), deve haver uma proporção mínima de 5 respondentes para cada parâmetro estimado (5:1), sendo mais adequada uma proporção de 10 respondentes por parâmetro (10:1). Segundo Hair *et al.* (2010), quando os dados violam a suposição de normalidade, faz-se necessário aumentar a proporção para 15 respondentes por parâmetro (15:1). Portanto, tendo o modelo de transparência ativa um total de 55 parâmetros, a amostra é adequada mesmo para a situação de desvios da normalidade.

Referente ao perfil dos 1.070 respondentes, a maioria é do sexo feminino (52,1%), solteira (74,8%), com em até 20 anos de idade (51,5%). Quanto à renda própria, 41,8% recebem até R\$5.875,75, e apenas um oitavo ganham mais de R\$ 17.627,25. No que tange à escolaridade, a maioria (68,7%) possui curso técnico, seguido de graduação (17,4%).

Ressalta-se que a pesquisa seguiu os procedimentos éticos (CAAE: 98394718.1.00005346).

4. Resultados e Análises

Nesta seção, são analisados os resultados da investigação, a partir da aplicação do questionário proposto, contemplando as etapas de validação, a partir da verificação da validade convergente, da unidimensionalidade e da validade discriminante dos construtos, bem como do ajuste do modelo integrado. Por fim, com base nos resultados obtidos na amostra de validação, foi proposta uma metodologia de avaliação da transparência, que poderá ser aplicada pelos gestores institucionais.

4.1 Verificações da validação do modelo

A primeira etapa de validação empírica consistiu na validação individual dos construtos, a qual envolveu a verificação da validade convergente, da confiabilidade, da unidimensionalidade e da validade discriminante.

Inicialmente, para análise da validade convergente e da confiabilidade, utilizaram-se a análise fatorial confirmatória e as medidas de confiabilidade. A Tabela 1 apresenta os resultados das medidas na estimação inicial e final para cada um dos três construtos teóricos.

Tabela 1

Índices de Ajuste e Confiabilidade dos Modelos Iniciais e Finais para os construtos de Gestão Institucional, Acesso à Informação e Transparência Passiva.

Índices	Gestão Institucional		Acesso à Informação		Transparência Passiva	
	Modelo Inicial	Modelo Final	Modelo Inicial	Modelo Final	Modelo Inicial	Modelo Final
Qui-quadrado (valor)	234,170	11,916	210,863	9,583	47,800	25,546
Qui-quadrado (probabilidade)	0,000	0,218	0,000	0,143	0,000	0,111
Graus de Liberdade	14	9	9	6	20	18
Qui-quadrado / Graus de Liberdade	16,726	1,324	23,429	1,597	2,390	1,419
GFI - <i>Goodness of Fit</i>	0,941	0,997	0,938	0,997	0,868	0,926
CFI - <i>Comparative Fit Index</i>	0,932	0,999	0,911	0,998	0,947	0,986
NFI - <i>Normed Fit Index</i>	0,928	0,996	0,908	0,996	0,913	0,954
TLI - <i>Tucker-Lewis Index</i>	0,898	0,998	0,852	0,996	0,925	0,978
RMR - <i>Root Mean Square Residual</i>	0,049	0,013	0,088	0,019	0,053	0,041
RMSEA - <i>R. M. S Error of Approximation</i>	0,119	0,017	0,142	0,023	0,141	0,077
Índice de Confiabilidade	0,868	0,857	0,834	0,816	0,952	0,952
Alpha de Cronbach	0,853	0,853	0,854	0,854	0,951	0,951
Variância Média Extraída	0,488	0,467	0,457	0,426	0,713	0,713

Fonte: elaborada pelas autoras (2019).

Os resultados para os modelos iniciais indicam que os três construtos não atenderam ao critério do qui-quadrado e pelo menos um dos índices de ajuste ficou abaixo do valor recomendado de 0,95. Assim, optou-se pelo uso da estratégia de aprimoramento dos modelos, na qual, geralmente, são recomendadas duas ações principais: a retirada de itens e a inserção de correlação entre os erros dos itens. Neste caso, optou-se por utilizar a inserção das correlações entre os erros dos itens pertencentes a um mesmo construto.

Após esse procedimento, o qui-quadrado passou a ser não significativo; os índices GFI, CFI, NFI e TLI atingiram o valor recomendado de 0,95 (exceto o GFI para a Transparência Passiva); O RMR e o RMSA foram inferiores a 0,06 e 0,08, respectivamente; o índice de confiabilidade e o Alpha de Cronbach permaneceram superiores a 0,7. Para dois construtos, Gestão Institucional e Acesso à Informação, a Variância Média Extraída foi ligeiramente inferior ao valor 0,5. Entretanto, como esses construtos apresentaram para as duas outras medidas de Confiabilidade valores adequados, optou-se por considerá-los fidedignos.

Na sequência foi verificada a unidimensionalidade dos três construtos. Não foram encontrados resíduos padronizados superiores a 2,58, indicando, a unidimensionalidade de cada um. Já para a análise da validade discriminante, utilizou-se o teste de diferença de qui-quadrados. A Tabela 2 apresenta os valores do qui-quadrado e os graus de liberdade para o modelo restrito e o modelo livre, além da diferença de qui-quadrados.

Tabela 2

Teste de Diferença de Qui-Quadrados para os Construtos Acesso a Informação, Gestão Institucional e Transparência Passiva.

Construtos	Modelo Restrito		Modelo livre		Diferença de Qui-quadrados
	Qui-quadrado	GL	Qui-quadrado	GL	Valor
Acesso à Informação e Gestão Institucional	262,22	57	151,93	56	110,30**
Gestão Institucional e Transparência Passiva	193,51	83	162,67	82	30,84**
Acesso à Informação e Transparência Passiva	113,51	72	88,90	71	24,61**

** significativo ao nível de 5%

Fonte: elaborada pelas autoras (2019)

Foram testadas todas as combinações entre os três construtos. Os valores do qui-quadrado dos modelos restritos foram significativamente superiores aos valores do modelo livre, o que corrobora com a existência de validade discriminante entre os construtos. Portanto, consideram-se os três construtos adequados na medida em que atenderam aos critérios estabelecidos para a validade convergente, a confiabilidade, a unidimensionalidade e a validade discriminante. Assim, passou-se à análise do modelo integrado, o qual considera tanto os construtos quanto suas relações. A Tabela 3 apresenta os índices de ajuste do modelo inicial e final e as Figuras 4 e 5 apresentam os modelos para a transparência ativa e a passiva, respectivamente.

Tabela 3

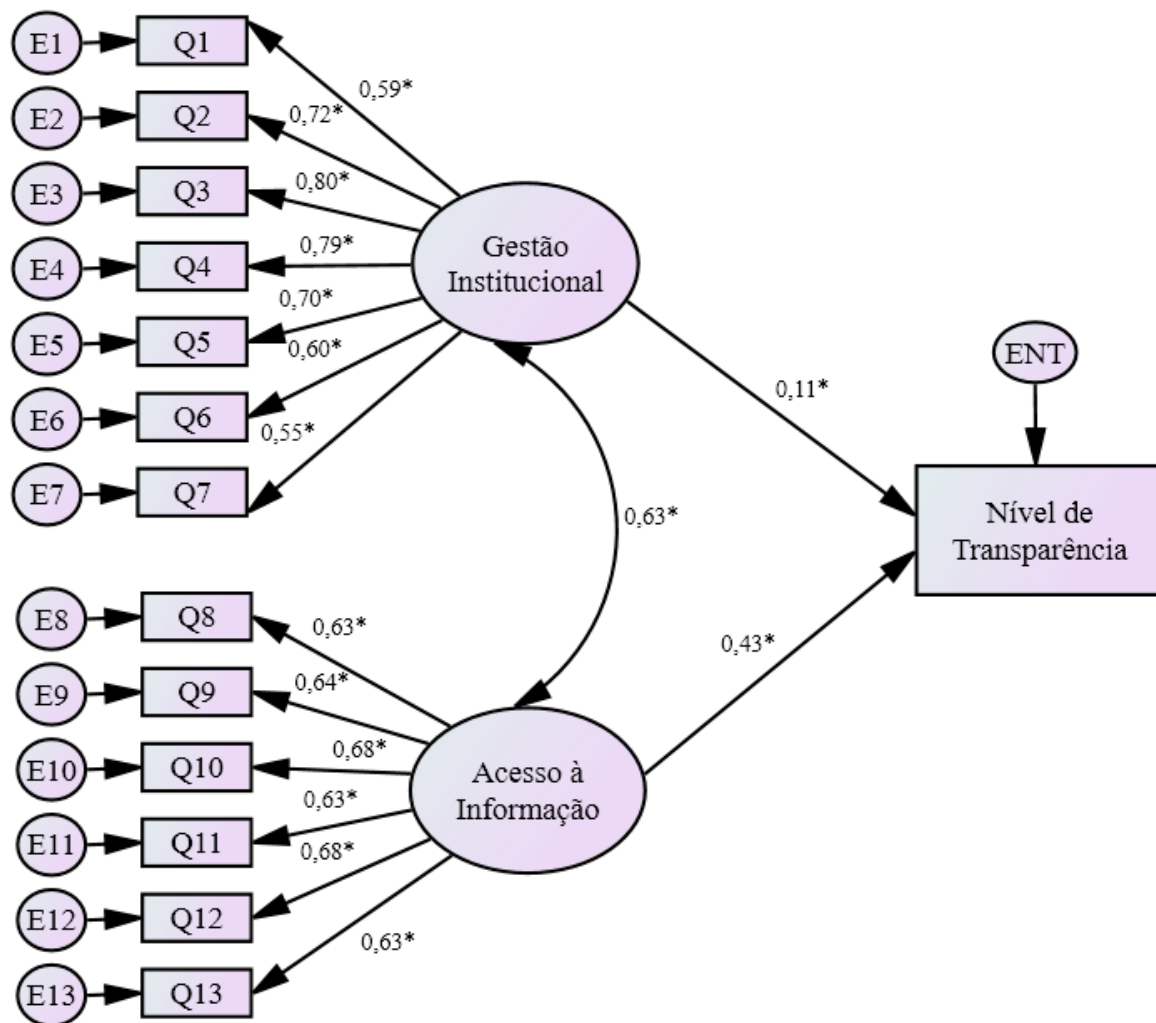
Índices de Ajuste para os Modelos de Transparência Ativa e Passiva

Índices	Transparência Ativa	Transparência Passiva
Qui-quadrado (valor)	207,932	28,107
Qui-quadrado (probabilidade)	0,000	0,303
Graus de Liberdade	66	25
Qui-quadrado / Graus de Liberdade	3,150	1,124
GFI - <i>Goodness of Fit</i>	0,974	0,928
CFI - <i>Comparative Fit Index</i>	0,977	0,953
NFI - <i>Normed Fit Index</i>	0,967	0,992
TLI - <i>Tucker-Lewis Index</i>	0,969	0,994
RMR - <i>Root Mean Square Residual</i>	0,055	0,043
RMSEA - <i>R. M. S Error of Approximation</i>	0,044	0,042

Fonte: elaborado pelas autoras (2019).

Para o modelo de Transparência Ativa, todos os índices de ajuste atingiram os limites considerados adequados, exceto o qui-quadrado que foi significativo. Como um dos problemas apresentados pela estatística qui-quadrado refere-se a sua sensibilidade ao tamanho amostral (Garver & Mentzer, 1999), foi analisada a razão qui-quadrado/graus de liberdade, a qual apresentou resultado inferior a cinco, confirmando a adequação do modelo. Todos os índices de ajuste do modelo de transparência Passiva também foram adequados.

Cabe observar que há uma correlação de 0,63 (Figura 4) entre os construtos Gestão Institucional e Acesso a Informação, o que corrobora a hipótese H1 prevista no modelo teórico e vai ao encontro das discussões propostas por Dalto *et al.* (2014), referentes ao papel bivalente da transparência das contas e recursos públicos, que subsidiam tanto o desenvolvimento de políticas e gestão organizacional, quanto permite à sociedade um melhor acompanhamento da aplicação desses recursos. Cabe salientar que nos artigos 7º e 8º da LAI é definida a obrigatoriedade da divulgação de informação dos repasses ou transferências de recursos financeiros, despesas públicas, administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos e licitações, por exemplo.



Significativo ao nível de 1%

Por simplicidade, as correlações entre os erros foram omitidas, mas são relacionadas no Apêndice A.

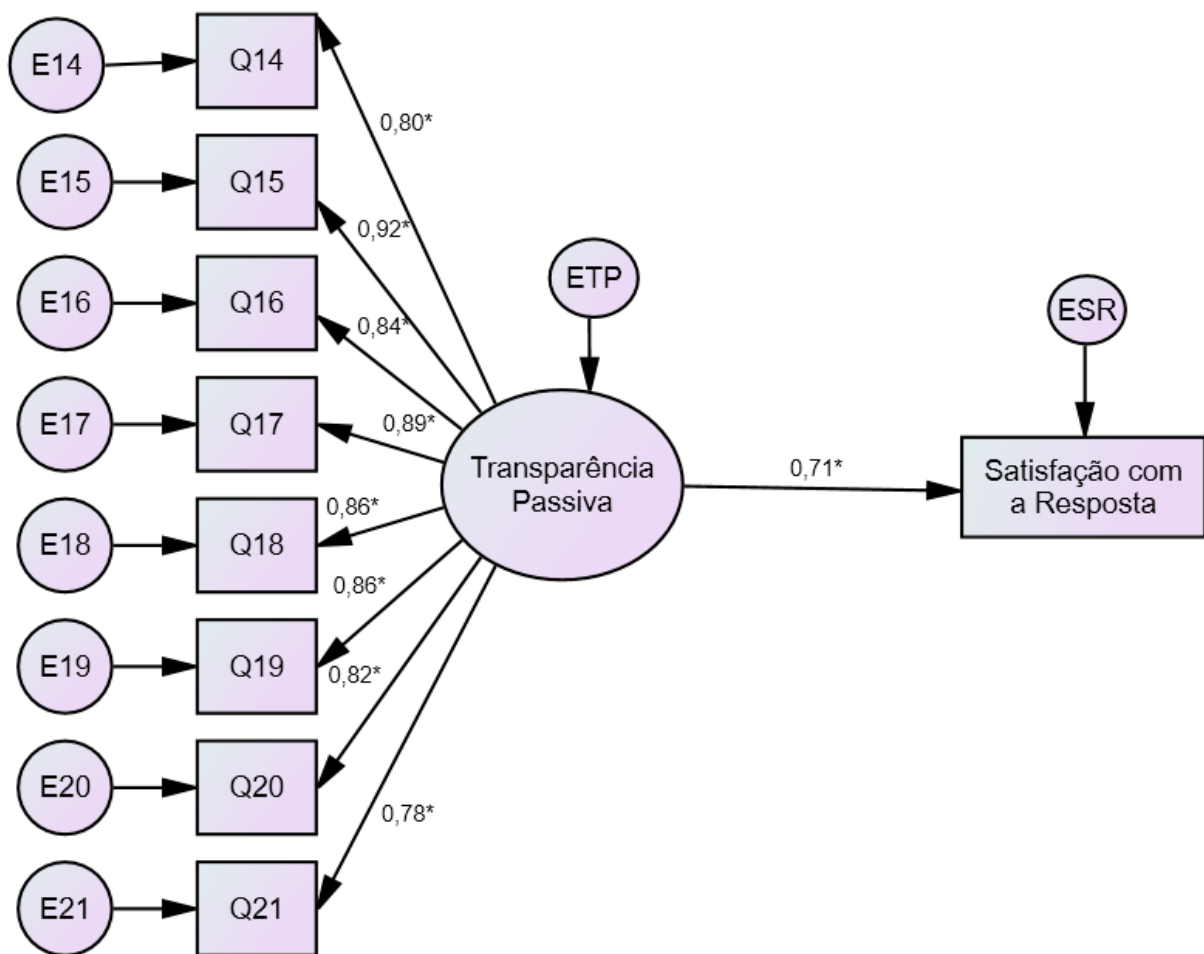
Figura 4. Coeficientes Padronizados e Significância para o Modelo de Transparência Ativa

Fonte: elaborada pelas autoras (2019).

Também são validadas as hipóteses H2.1 e H2.2, indicando que a Gestão Institucional e o Acesso à Informação são antecedentes da Percepção de Transparência. Saraite-Sariene *et al.* (2018) destacam que as universidades entendem a relevância de possibilitar um amplo acesso às informações mais generalistas, mas não valorizam a importância de responder à crescente demanda por informações específicas sobre estrutura organizacional, governança, gestão e questões financeiras, o que tem impacto direto sobre a transparência. Tal apontamento reforça o achado deste estudo, de que o impacto do construto Acesso à Informação é superior ao de Gestão Institucional.

Nesse sentido, a CGU (2013) já instruíra em seu manual de Orientação à Aplicação da LAI que a comunicação clara, que facilite o entendimento de informações e dados por parte dos cidadãos, deve ser a meta dos órgãos públicos. Assim, ao promover melhorias nos sistemas referentes à Gestão Institucional e ao Acesso à Informação, as instituições de ensino conseguirão impactar, positivamente, a percepção de transparência dos atores sociais.

Para o modelo de Transparência Passiva, aceita-se a hipótese H3, confirmando a relação direta entre a Transparência e a Satisfação com a Resposta Recebida (Figura 5). Assim, na medida em que o ator social compreende e qualifica positivamente a informação recebida, tende a ficar mais satisfeito com o emissor da resposta, neste caso, a instituição de ensino (Figueiredo & Santos, 2013; Flórez-Parra *et al.*, 2017).



Significativo ao nível de 1%

Por simplicidade, as correlações entre os erros foram omitidas, mas são relacionadas no Apêndice A.

Figura 5. Coeficientes Padronizados e Significância para o Modelo de Transparência Passiva.

Fonte: elaborada pelas autoras (2019).

Finalmente, como o preenchimento do instrumento foi realizado em um único momento por cada um dos respondentes, o que poderia levar a associações entre os fatores medidos em decorrência do viés de método (*common method variance*), uma forma de viés que tende a afetar estudos realizados por meio da aplicação de questionários (Chang, van Witteloostuijn & Eden, 2010; Gorrell, Ford, Madden, Holdridge & Eaglestone, 2011) fez-se a análise de um fator de Harman (Podsakoff, MacKenzie, Lee & Podsakoff, 2003), a qual indicou um percentual de variância extraída de 38,66%, sugerindo não haver problemas de variância comum.

Após esses processos de validação, conclui-se que os modelos teóricos propostos foram confirmados pelas estimações empíricas, indicando que tanto os construtos quanto as relações foram adequadas na amostra utilizada.

4.2 Classificação da Transparência: metodologia de avaliação

Visando possibilitar às instituições de ensino uma visão da percepção de transparência a partir do modelo proposto, optou-se por construir uma metodologia para a avaliação tanto das dimensões da transparência quanto da transparência geral da instituição. Para a proposição da metodologia, utilizaram-se como base os resultados obtidos na amostra de validação do modelo.

Assim, para o cômputo tanto dos construtos quanto da avaliação geral da transparência, utilizou-se a definição de pesos, sendo obtidos pela divisão do coeficiente padronizado da questão pela soma de todos os coeficientes padronizados das questões formadoras do construto. A transformação em pesos mantém a escala dos construtos em um intervalo de um a cinco e permite que se considere a importância de cada item na formação do construto. A Tabela 4 apresenta os pesos atribuídos a cada questão na formação de cada medida.

Tabela 4

Coefficientes Padronizados e Pesos de Cada Questão na Formação dos Construtos.

Construto	Questões	Coefficiente Padronizado	Peso
Gestão Institucional	Q1	0,586	0,123
	Q2	0,722	0,152
	Q3	0,798	0,168
	Q4	0,793	0,167
	Q5	0,697	0,147
	Q6	0,603	0,127
	Q7	0,548	0,115
	Total	4,747	1,000
Acesso à Informação	Q8	0,630	0,162
	Q9	0,639	0,164
	Q10	0,681	0,175
	Q11	0,634	0,163
	Q12	0,676	0,174
	Q13	0,630	0,162
	Total	3,890	1,000
Transparência Passiva	Q14	0,801	0,119
	Q15	0,917	0,136
	Q16	0,842	0,125
	Q17	0,887	0,131
	Q18	0,855	0,127
	Q19	0,864	0,128
	Q20	0,815	0,121
	Total	6,756	1,000

Fonte: elaborada pelas autoras (2019).

A construção das medidas para cada entrevistado é então realizada, multiplicando-se os pesos pelas respostas dos entrevistados, matematicamente tem-se:

$$GI_j = 0,123 \times Q1_j + 0,152 \times Q2_j + 0,168 \times Q3_j + 0,167 \times Q4_j + 0,147 \times Q5_j + 0,127 \times Q6_j + 0,115 \times Q7_j \quad (1)$$

$$AI_j = 0,162 \times Q8_j + 0,164 \times Q9_j + 0,175 \times Q10_j + 0,163 \times Q11_j + 0,174 \times Q12_j + 0,162 \times Q13_j \quad (2)$$

$$TA_j = 0,208 \times GI_j + 0,792 \times AI_j \quad (3)$$

$$TP_j = 0,119 \times Q14_j + 0,136 \times Q15_j + 0,125 \times Q16_j + 0,131 \times Q17_j + 0,127 \times Q18_j + 0,128 \times Q19_j + 0,121 \times Q20_j + 0,115 \times Q21_j \quad (4)$$

onde GI_j é a Percepção de Gestão Institucional do entrevistado j ; AI_j é a Percepção de Acesso à Informação do entrevistado j ; TA_j é a Percepção de Transparência Ativa do entrevistado j ; TP_j é a Percepção de Transparência Passiva do entrevistado j . As questões do instrumento (Q_{kj}) é a resposta do entrevistado j na questão k , às quais recebem os seguintes valores segundo a resposta marcada: 1-Discordo Totalmente; 2-Discordo; 3-Indiferente; 4-Concordo; 5-Concordo Totalmente.

Já as medidas para a instituição são obtidas a partir da média das respostas dos entrevistados. Por exemplo, para o construto Gestão Institucional (GI) tem-se:

$$GI_i = \frac{\sum_{j=1}^n GI_j}{n} \quad (5)$$

onde i é a instituição e n é o número de entrevistados j que responderam ao instrumento.

Expressão semelhante é utilizada para computar os valores institucionais para os demais construtos. Os valores obtidos estarão em uma escala de um a cinco, sendo que quanto mais próximo ao valor máximo, melhor é a percepção de transparência para a instituição. Assim, na Tabela 5 apresenta-se uma classificação da Percepção de Transparência Ativa e Passiva, segundo os valores obtidos para as expressões.

Essa classificação pode ser utilizada tanto para a avaliação de um dos três construtos (Acesso a Informação, Gestão Institucional, Transparência Passiva) quanto para a avaliação de Transparência Ativa. As descrições representam a percepção esperada da maioria dos atores sociais classificados em cada categoria.

Essa metodologia permite que a instituição avalie a percepção de um ator social nas diferentes dimensões da transparência e também que tenha uma ideia da transparência geral da instituição, a partir do momento que for possível compilar as respostas de um grupo de entrevistados. No Apêndice B, é detalhada a metodologia para a aplicação do modelo de Percepção de Transparência proposto.

Tabela 5

Classificação da Percepção de Transparência Institucional

Pontuação	Classificação	Descrição Geral	
		Transparência Ativa	Transparência Passiva
de 1,00 até 1,99	Muito Ruim	Atores sociais responderam para a maioria das questões discordo totalmente ou discordo, indicando que a instituição, na visão dos atores sociais, ainda está longe de atender suas demandas quanto à transparência, devendo, portanto, fazer uma reavaliação geral da sua política de transparência.	Atores sociais responderam para a maioria das questões discordo totalmente ou discordo, indicando a necessidade de reavaliação geral da política de atendimento às demandas oriundas do sic, e-SIC e ouvidoria.
de 2,00 até 2,99	Ruim	Entre os atores sociais, a maioria das respostas está em discordo totalmente e indiferente, indicando que a transparência da instituição ainda precisa de ajustes significativos para atender às demandas dos atores sociais. Neste caso recomenda-se uma revisão da política de transparência da instituição.	Entre os atores sociais a maioria das respostas está em discordo totalmente e indiferente, indicando que a informação fornecida via transparência passiva ainda precisa de ajustes significativos para atender às demandas dos atores sociais. Neste caso recomenda-se uma revisão das práticas adotadas atualmente. Sugere-se ainda analisar se a percepção difere entre as formas de solicitação (e-SIC, SIC e ouvidoria) para identificar os processos mais frágeis.
de 3,00 até 3,99	Boa	Em média, os atores sociais selecionaram respostas prioritariamente entre indiferente e concordo. Portanto, a transparência da instituição ainda necessita de ajustes. Para melhor identificação dos pontos focais para ajustes, a instituição poderá avaliar a média das respostas em cada questão para identificação dos pontos de pior avaliação.	Em média, os atores sociais selecionaram respostas prioritariamente entre indiferente e concordo. Portanto, o gerenciamento da informação fornecida via transparência passiva ainda necessita de ajustes. Para melhor identificação dos pontos focais de ajustes, a instituição poderá avaliar a média das respostas em cada questão para identificação dos pontos de pior avaliação.
acima de 3,99	Excelente	Os atores sociais selecionaram concordo ou concordo totalmente para a grande maioria das questões. A instituição tem adotado práticas de transparência que atendem à demanda dos atores sociais. Possíveis melhorias pontuais podem ser identificadas avaliando as questões com menores médias ou maiores variações (desvio-padrão).	Os atores sociais selecionaram concordo ou concordo totalmente para a grande maioria das questões. A instituição tem respondido satisfatoriamente às demandas dos atores sociais. Possíveis melhorias pontuais podem ser identificadas avaliando as questões com menores médias ou maiores variações (desvio-padrão).

Fonte: elaborada pelas autoras (2019).

6. Considerações Finais

Nos últimos anos a temática da transparência tem ganhado relevância tanto no cenário internacional quanto no país. Muito se avançou na busca de indicadores que avaliem, principalmente, a transparência das instituições públicas e governos com uma visão eminentemente objetiva e tendo como teoria de base os aspectos legais. Entretanto, ainda há uma carência de estudos que busquem avaliar a transparência a partir da percepção dos atores sociais, ou seja, da sociedade para a qual os esforços de transparência são praticados.

Entende-se que uma instituição que pretenda atingir a excelência em Transparência deve, além de cumprir plenamente os requisitos legais e qualificar suas notas em medidas objetivas, manter uma política que permita aos diferentes atores sociais identificar os esforços institucionais em busca desse conceito. Nesse sentido, a transparência não pode ter um fim em si mesma, mas deve ser propulsora de transformações institucionais que garantam acessibilidade e atendimento pleno das demandas informacionais da sociedade.

Buscando preencher esta lacuna, neste artigo foi proposto um questionário para a avaliação da transparência ativa e passiva em instituições de ensino, na percepção dos atores sociais. O instrumento foi avaliado a partir de diversas medidas de validade, com resultados satisfatórios indicando sua aplicabilidade.

Visando simplificar ainda mais a sua utilização, foi detalhada uma metodologia que permite às instituições de ensino avaliar a transparência a partir de suas dimensões (Gestão Institucional, Acesso à Informação) ou de maneira geral (Transparência Ativa e Transparência Passiva) e com resultado específico de um ator social (percepção de um entrevistado) ou a partir da percepção de diversos respondentes. Entende-se que esta é a grande contribuição do questionário proposto para a prática da gestão institucional, no que se refere a melhor compreensão da transparência.

Acrescenta-se que ainda não foi identificado na literatura, para o contexto das instituições de ensino, um questionário que inclua tanto a transparência ativa quanto a passiva, sendo esta outra inovação deste trabalho. Compreende-se que sua aplicabilidade possa ser maior nas instituições de ensino públicas devido às normas legais e o controle de grupos interessados, bem como à necessidade de autoavaliação. Entretanto, o modelo emprega-se plenamente às instituições de ensino particulares, com ou sem fins lucrativos, que desejem implementar um modelo de avaliação do seu nível de transparência.

Apesar dos esforços empreendidos para a validação do modelo a partir de uma amostra representativa de uma instituição, entende-se que uma das limitações do estudo é a falta da validação transcultural, o que exige a sua replicação para verificação da sua aplicabilidade em outros países. Outra limitante é a falta de validação em outra amostra diferente da utilizada para a estimação do modelo. Nesse sentido, avanços significativos podem ser obtidos em novos estudos que visem ampliar a validação do modelo proposto e/ou adaptar o modelo a outros contextos.

Referências

- Abello-Romero, J. B., Mancilla, C., Molina, C. & Palma, A. (2018). Relación entre divulgación de información y características de universidades latinoamericanas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(1), 67-89. doi: 10.31876/revista.v23i1.24457
- Alvarenga, C. (2017). *Ranking da Transparência das Universidades Federais 2017*. Recuperado em 16 de julho, 2019, de <https://cristianoalvarenga.com/pesquisa/ranking-da-transparencia-das-universidades-federais-2017>.
- Anderson, J. C. & Gerbing, D. W. (1988). Structural equation modeling in practice: a review and recommended two-step approach. *Psychological Bulletin*, 103(3), pp.411-423. <http://dx.doi.org/10.1037/0033-2909.103.3.411>
- Bairral, M. A. C., Silva, A. H. C. & Alves, F. J. S. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, 49(3), pp. 642-675. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612125158>
- Byrne, B. M. (2010). *Structural equation modeling with AMOS: BaSIC concepts, applications, and programming*. 2a.ed. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203805534>

- Chang, S. J., van Witteloostuijn, A. & Eden, L. (2010). From the Editors: Common method variance in international business research. *Journal of International Business Studies*, 41(2), pp. 178-184. <https://doi.org/10.1057/jibs.2009.88>
- Cheung, G.W. & Lau, R.S. (2008). Testing mediation and suppression effects of latent variables: bootstrapping with structural equation models. *Organizational Research Methods*, 11(2), pp. 296-325. <https://doi.org/10.1177/1094428107300343>
- Controladoria Geral da União, (2013). *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. 1ª edição – Abril de 2013, Brasília (DF)*. Recuperado em 21 de julho, 2019 de https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf
- Dalto, C., Nossa, V., & Martinez, A. (2014). Recursos de convênio entre fundações de apoio e universidades federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista Universo Contábil*, 10(2), pp. 06-23. <https://doi.org/10.4270/RUC.2014209>
- De la Torre, R., & Torres, E. (2016). Transparencia y buen gobierno en la universidad pública. Reflexiones en torno al caso mexicano. *Revista Online Especializada en Derecho de la Comunicación*, 4, pp. 1-13. Recuperado de <http://www.derecom.com/secciones/articulos-de-fondo/item/132-transparencia-y-buen-gobierno-en-la-universidad-publica-reflexiones-en-torno-al-caso-mexicano>
- Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. (2016). Institui A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm Acesso em 01 de julho de 2019.
- Eckel, P. (2008). Mission diversity and the tension between prestige and effectiveness: An overview of US higher education. *Higher Education Policy*, 21(2), pp. 175-192. <http://dx.doi.org/10.1057/hep.2008.2>
- Figueiredo, V. S. & Santos, W.J.L. (2013). Transparência e controle social na administração pública. *Revista Temas de Administração Pública*, 8(1), pp. 1-20. Recuperado de <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>
- Flórez-Parra, J. M., López-Pérez, M. V. & López-Hernández, A. M. (2017). Transparency and its determinants at Colombian universities, *Higher Education Research & Development*, 36(4), pp. 674-687. <https://doi.org/10.1080/07294360.2016.1239613>
- Garver, N. S. & Mentzer, J. T. (1999). Logistics research methods: employing structural equation modeling to test for construct validity. *Journal of Business Logistics*, 20(1), pp. 33-57. Recuperado de [https://www.scirp.org/\(S\(vtj3fa45qm1ean45vvffcz55\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1927926](https://www.scirp.org/(S(vtj3fa45qm1ean45vvffcz55))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1927926)
- Gorrell, G., Ford, N., Madden, A., Holdridge, P. & Eaglestone, B. (2011). Countering method bias in questionnaire-based user studies. *Journal of Documentation*, 67(3), pp. 507-524. <https://doi.org/10.1108/00220411111124569>
- Hair, J. R., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E. & Tatham, R. L. (2010). *Multivariate Data Analyses. (Vol.6)*. 7a.ed. New Jersey: Pearson.
- Hooper, D.; Coughlan, J. & Mullen, M. R. (2008). Structural Equation Modelling: Guidelines for Determining Model Fit. *The Electronic Journal of Business Research Methods*, 6(1), pp. 53-60. <https://doi.org/10.21427/D7CF7R>
- Hu, L. T. & Bentler, P. M. (1999). Cutoff Criteria for Fit Indexes in Covariance Structure Analysis: Conventional Criteria Versus New Alternatives. *Structural Equation Modeling*, 6(1), pp. 1-55. <https://doi.org/10.1080/10705519909540118>
- Kline, R. B. (2011). *Principles and practice of structural equation modeling*. 3a.ed. New York: The Guilford Press.

- Koufteros, X. A. (1999). Testing a model of pull production: a paradigm for manufacturing research using structural equation modeling. *Journal of Operations Management*, 17(4), pp. 467-488. [https://doi.org/10.1016/S0272-6963\(99\)00002-9](https://doi.org/10.1016/S0272-6963(99)00002-9)
- Landis, R. S., Beal, D. J., & Tesluk, P. E. (2000). A comparison of approaches to forming composite measures in structural equation models. *Organizational Research Methods*, 3(2), pp. 186-207. <https://doi.org/10.1177/109442810032003>
- Lara, T. (2009). El papel de la Universidad en la construcción de su identidad digital. *RUSC, Universities and Knowledge Society Journal*, 6(1), pp. 15-21. <http://dx.doi.org/10.7238/rusc.v6i1.25>
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 17 de outubro de 2019.
- Lei Complementar nº 131, de 27 de maio 2009. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em 01 de julho de 2019.
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em 01 de julho de 2019.
- Lynn, M. R. (1986). Determination and quantification of content validity. *Nursing Research*, 35(6), pp. 382-385. <https://doi.org/10.1097/00006199-198611000-00017>
- Melo, D. A. (2019). *Transparência da informação pública: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras*. Dissertação Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Go, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9599>
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista De Administração Pública*, 52(4), pp. 610-629. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>
- Monteiro, A. (2014). *Aferição do grau de cumprimento às obrigações de transparência ativa constantes da Lei de Acesso à Informação por Universidades Federais do Brasil*. Dissertação Mestrado Profissional em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10438/12440>
- Pedharzur, E. J. & Schmelkin, L. P. (1991). *Measurement, design, and analysis: an integrated approach*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates. Recuperado de [https://www.scirp.org/\(S\(i43dyn45teexjx455qlt3d2q\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1587225](https://www.scirp.org/(S(i43dyn45teexjx455qlt3d2q))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1587225)
- os Capes (2019). Missão e Objetivos. Recuperado de https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_painstitucional&Itemid=104 Acesso em 15 de outubro de 2019.
- Pessôa, I. S., Canuto, E. S. L., Costa, J. C. & Almeida, J. E. F. (2018). Determinantes da transparência das universidades federais brasileiras: Uma Análise Empírica no ano de 2013. *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, 5(2), pp. 97-114. <https://doi.org/10.26694/2358.1735.2018.v5ed27199>
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J. Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5), pp. 879-903. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.88.5.879>

- Possamai, A. J. & Schindler, E. (2017). Transparência e lei de Acesso À Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. *Indicadores Econômicos FEE*, 45(1), pp. 71-86, 2017. Recuperado de <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3988>
- Relly, J. (2012). Examining a model of vertical accountability: A cross-national study of the influence of information access on the control of corruption. *Government Information Quarterly*, 29(3), pp. 335-345. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.02.011>
- Rodrigues Jr., M. S. & Salgueiro, V. A. G. (2015). Transparência na Gestão Fiscal nos Municípios do Estado do Ceará. *Revista Controle*, 13(1), pp. 47-63. <https://doi.org/10.32585/rcda.v13i1.21>
- Rubio, D. M., Berg-Weger, M., Tebb, S. S., Lee, E. S. & Rauch, S. (2003). Objectifying content validity: Conducting a content validity study in social work research. *Social Work Research*, 27(2), pp. 94-104. <https://doi.org/10.1093/swr/27.2.94>
- Saraite-Sariene, L., Rodríguez, M. del M. G. & Rosario, A. H. (2018). Exploring determining factors of web transparency in the world's top universities, *Revista de Contabilidade*, 21(1), pp. 63-72. <https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2017.07.004>
- Schumacker, R. E. & Lomax, R. G. A. (1996). *Beginner's Guide to Structural Equation Modeling*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Recuperado de [https://www.scrip.org/\(S\(35ljmbntvnsjt1aadkposzje\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=770443](https://www.scrip.org/(S(35ljmbntvnsjt1aadkposzje))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=770443)
- Silva, W. A. O. & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), pp. 415-431. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170383>
- Visintin, J. A., Dechen, A. R. & Neves, E. M. (2009). O Futuro da Pesquisa e da Sustentabilidade. In USP 2034: *Planejando o Futuro*/organizadores Suely Vilela, Franco Maria Lajolo. Editora da universidade de São Paulo, São Paulo.
- Wynd, C. A., Schmidt, B., & Schaefer, M. A. (2003). Two Quantitative Approaches for Estimating Content Validity. *Western Journal of Nursing Research*, 25(5), pp. 508–518. <http://dx.doi.org/10.1177/0193945903252998>.

Apêndice A

Correlações entre os Erros das Variáveis dos Construtos Acesso à Informação, Gestão Institucional e Transparência Passiva

Construto	Erros Correlacionados	Correlação	
		Valor	Sig
Gestão Institucional	E3 <—> E1	0.159	*
	E5 <—> E4	0.198	*
	E6 <—> E5	0.291	*
	E7 <—> E6	0.381	*
	E7 <—> E5	0.110	*
Acesso à Informação	E9 <—> E8	0.357	*
	E11 <—> E9	0.109	*
	E12 <—> E11	0.332	*
Transparência Passiva	E14 <—> E15	0.373	*
	E16 <—> E17	0.591	*

* Significativo a 1%

Apêndice B

Metodologia para a Aplicação do Modelo de Percepção de Transparência
Passo 1: aplicação do instrumento:

Desenvolver uma metodologia de aplicação das questões, com as suas respectivas escalas para os atores sociais. Observar que as escalas de Acesso à Informação e Gestão Institucional podem ser aplicadas a todos os atores sociais, ao passo que a escala de Transparência passiva deve ser preenchida apenas pelos indivíduos que tenham solicitado informações via sic, e-sic ou ouvidoria.

Passo 2: Codificação das questões:

De posse das respostas do entrevistado, cada questão deve ser codificada conforme a seguinte pontuação: Discordo Totalmente = valor 1; Discordo = valor 2; Indiferente = valor 3; Concordo = valor 4; e Concordo Totalmente = valor 5.

Passo 3: Computar o valor de cada construto a partir das seguintes equações:

$$GI_j = 0,123 \times Q1_j + 0,152 \times Q2_j + 0,168 \times Q3_j + 0,167 \times Q4_j + 0,147 \times Q5_j + 0,127 \times Q6_j + 0,115 \times Q7_j \quad (1)$$

$$AI_j = 0,162 \times Q8_j + 0,164 \times Q9_j + 0,175 \times Q10_j + 0,163 \times Q11_j + 0,174 \times Q12_j + 0,162 \times Q13_j \quad (2)$$

$$TA_j = 0,208 \times GI_j + 0,792 \times AI_j \quad (3)$$

$$TP_j = 0,119 \times Q14_j + 0,136 \times Q15_j + 0,125 \times Q16_j + 0,131 \times Q17_j + 0,127 \times Q18_j + 0,128 \times Q19_j + 0,121 \times Q20_j + 0,115 \times Q21_j \quad (4)$$

Passo 4: Computar a Percepção de Transparência para a Instituição a partir das seguintes fórmulas:

$$GI_i = \frac{\sum_{j=1}^n GI_j}{n} \quad (5)$$

$$AI_i = \frac{\sum_{j=1}^n AI_j}{n} \quad (6)$$

$$TA_i = \frac{\sum_{j=1}^n TA_j}{n} \quad (7)$$

$$TP_i = \frac{\sum_{j=1}^n TP_j}{n} \quad (8)$$

onde GI_j é a Percepção de Gestão Institucional do entrevistado j ; AI_j é a Percepção de Acesso a Informação do entrevistado j ; TA_j é a Percepção de Transparência Ativa do entrevistado j ; TP_j é a Percepção de Transparência Passiva do entrevistado j .

Passo 5: Classificar a Percepção de Transparência para a Instituição:

De posse dos valores obtidos no passo 4, identificar na Tabela 5 a classificação da instituição.