



NOVOS DESAFIOS PARA A IDEIA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA¹

NEW CHALLENGES FOR THE IDEA OF TRANSPARENCY

Wilson Gomes²
Paula Karini Amorim³
Maria Paula Almada⁴

Resumo: A pesquisa em transparência tem sido, principalmente na última década, revigorado objeto de estudo das mais diversas áreas acadêmicas, além de objeto crescentemente explicitado de preocupação no debate público e na esfera política. A transparência pública é vista ao mesmo tempo como remédio político contra o fisiologismo e a corrupção, de um lado, e como método para governos “responsáveis” e abertos à participação cidadã, de outro. O debate público sobre transparência, contudo, se é verdade que se expandiu para além dos espaços restritos da Filosofia e da Ciência Política, por outro lado, vê-se complicado, se não obscurecido, por um conjunto de outros conceitos e verbetes (como governo aberto, visibilidade, publicidade, comunicação, accountability) que com ele concorrem, se sobrepõem, ganham novas conotações e ênfases. O objetivo deste trabalho é partir do estado mais recente da bibliografia sobre transparência pública, com três propósitos principais: 1) Ordenar a pluralidade de termos e conceitos mediante os quais a transparência pública é referida ou aludida na literatura especializada; 2) Sugerir uma escala conceitual, que se possa operar empiricamente com consistência e segurança, para a avaliação dos níveis de transparência (e de opacidade) de governos, instituições e organizações; 3) Sugerir o lugar dos recursos e ambientes da comunicação digital no futuro da discussão e dos projetos sobre transparência pública.

Palavras-chave: Democracia. Transparência. Publicidade. Abertura. Accountability.

Abstract: The research in transparency has been, mainly in the last decade, refreshed object of study in many different academic areas, and an increasingly explicit object of concern in public debate in the political sphere. Public transparency is seen as both political remedy against patronage and

¹Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Democracia” do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015.

²Professor Doutor da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (CEADD/UFBA). E-mail: wilsonsg@terra.com.

³Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas – UFBA. Pesquisadora do CEADD/UFBA. Professora do IFTO. E-mail paula.karini@gmail.com.

⁴Doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas – UFBA. Pesquisadora do CEADD/UFBA). E-mail mariapaula.almada@gmail.com.

corruption on one hand, and as a method for governments "responsible" and open to citizen participation on the other one. The public debate on transparency, although, if it is true that it expanded beyond the strict spaces of Philosophy and Political Science, it becomes complicated, if not obscured by a set of concepts and other entries (such as open government, visibility, advertising, communication, accountability) that compete with it, overlap it, gain new connotations and emphases. This work is from the most recent state of the literature on public transparency, with three main purposes: 1) to order the plurality of terms and concepts through which the public transparency is referred or alluded to in the literature; 2) Suggest a conceptual level, which can operate empirically with consistency and safety, for the assessment of levels of transparency (and opacity) of governments, institutions and organizations; 3) Suggest the place of resources and environments of digital communication in the future of the discussion and projects on public transparency.

Keywords: *Democracy. Transparency. Advertising. Opening. Accountability.*

1 A ideia de transparência pública

Transparência é, naturalmente, uma metáfora antes de ser um conceito. Deve-se notar, antes de tudo, que é uma palavra recente, não reconhecida no latim clássico. É proveniente do adjetivo latino *transparens -entis* (composto pelo prefixo lat. *trans-* "trans-" e pelo verbo *pareo* "aparecer"), que surge apenas no latim medieval. No latim clássico, usava-se, para se referir à mesma coisa, outros adjetivos como *perlucens*, *translucidus*, *perlucidus* ou *splendidus*, que querem dizer "nítido" ou "límpido", aplicados, por exemplo, à água e ao ar. Quando começa a ser empregado, "transparente" serve para designar um corpo que deixa ver, de maneira mais ou menos clara, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás, além dele. Transparente é o que permite que se veja através dele o que lhe está atrás. Plástico, vidro, água, certos véus e outras vestimentas, são transparentes porque não impedem que se veja, com maior ou menor precisão e nitidez, o que está além deles. O contrário de um corpo transparente, etimologicamente, é um corpo *opaco*. O nome derivado deste adjetivo, "transparência", refere-se, portanto, à característica ou à propriedade de ser transparente.

Note-se desde já que transparente não se diz do corpo que exhibe integralmente ao olhar, mas do corpo que não impede que o olhar passe através dele e vislumbre outros corpos que, no caso em que fosse opaco, esconderia. A condição, digamos, natural dos corpos é a opacidade: corpos normalmente impedem que um observador que lhes esteja diante possa ver os outros corpos que se situam atrás dele. A exceção são os corpos transparentes, que não vedam a passagem do olhar, embora, e isso é importante, funcionem como filtros. Permitem que se veja através dele, mas esta visão, naturalmente, é limitada. O corpo transparente é diáfano, isto, é, deixar passar a luz, mas ainda assim é um corpo. O corpo que é o termo do olhar, literalmente, não é transparente mas geralmente opaco. Por outro lado, transparente não é, de algum modo, o corpo que se vê, mas o corpo através do qual se pode ver outro corpo.

Transformando a palavra em conceito, nos deparamos com uma decisão inicial: destaca-se, dos transparentes, o fato de que eles impedem uma visão integral do que lhes está por trás ou o fato de que permitem que se veja através deles? Claro que ambas as dimensões fazem parte do conceito, mas nos parece que o contraste entre “transparente” e “opaco” marque claramente que o que está realmente em questão é o trans + aparecer, é o fato de poder mostrar o que está por trás, do outro lado, mesmo sem que ele próprio tenha que desaparecer. Chegando ao campo das aplicações contemporâneas, uma instituição transparente não é, tecnicamente, simplesmente uma em que tudo está escancarado, acessível, disponível. Transparente, como o contrário de opaco, significa que uma instituição desta natureza é aquela em que não se veda o olhar, não há acessos blindados, governos invisíveis, arcanos e mistérios, razões que não podem ser compartilhadas (as velhas Razões de Estado).

Na história da teoria política, contudo, parece-nos que o conceito de transparência, embora muito valorizado em nossos dias, foi precedido, em tempo e valor, pela noção de “publicidade”. É este, e não aquele, o conceito mormente empregado pelos clássicos do pensamento liberal para designar aquela característica normativa do Estado liberal-democrático que se colocava em perspectiva (I. Kant) ou se institucionalizava (J. Bentham). Kant foi o primeiro a usar

a ideia de *Publizität* para conferir uma plataforma moral para o Direito e a política (Kant, 1795), princípio nunca abandonado pela teoria política de base kantiana (Habermas, 1992; Rawls, 1971). Por outros caminhos e com outros propósitos, a teoria política do utilitarismo adotou à mesma *publicity* (Bentham, 1839) com fundamento moral para a vida pública.

2 O argumento em favor da publicidade

No opúsculo de Kant *Sobre a Paz Perpétua*, a publicidade, enquanto princípio, se materializa numa máxima relativa à qualidade moral de razões ou argumentos que justificam ações e decisões na vida pública. Em Kant, a máxima da publicidade – normas, políticas e decisões cuja efetividade dependa do segredo diante daqueles que são por elas afetados não podem ser moralmente satisfatórias – é um teste de suficiência moral. O que quer que seja reprovado neste princípio, fica destituído de base moral.

Jeremy Bentham adota a publicidade como forma de evitar o abuso do poder político por parte das autoridades. Em última instância, como forma de garantir que o poder político no Estado não seja desviado para beneficiar os agentes públicos em prejuízo do interesse geral. Como forma, em suma, de manter realmente pública a *res publica*. Sem querer simplificar demais, mas para fins de didatismo, diríamos que no normativismo kantiano, a publicidade é um experimento conceitual e moral que funciona como teste normativo da consistência moral de uma norma ou política, enquanto no utilitarismo benthamiano, avesso ao imperativo categórico, a publicidade é basicamente um constrangimento, peias e controles morais que se usam para evitar que os apetites de uns sejam satisfeitos em prejuízo do interesse público.

Mas porque quem exerce o poder em nome de outros precisa de sistema de constrangimentos? Não é simplesmente uma questão de caráter, de forma que a autoridade pública fosse necessariamente menos virtuosa que os cidadãos. Trata-se simplesmente do fato de que quem possui uma grande autoridade estará sempre submetido à tentação de abusar dela, isto é, de usá-la em benefício próprio. Uma autoridade pública por definição se ocupa dos negócios públicos, portanto, “dos

outros”, cuja satisfação é claramente menos vantajosa do que a saciedade dos próprios interesses. Ademais, tem à sua disposição os meios de satisfazer-se, às expensas do público. Quem, em sã consciência, interpõe-se entre os seus apetites e a satisfação deles? Os kantianos diriam que a Lei Moral que cada consciência comporta em si, o imperativo categórico que nos diz para agir como se a nossa ação devesse ser o parâmetro da ação de todos. Os utilitaristas nos dirão que o que nos faz resistir a colocar nossos interesses em primeiro lugar é o temor da opinião pública e do seu julgamento, o desejo de preservação da nossa imagem e reputação, o que só de fato se concretiza se as nossas ações se derem à vista de todos (Gutmann & Thompson, 1996). A publicidade é antes de tudo uma poderosa sanção social, um constrangimento consistente para que os indivíduos se comportem de maneira virtuosa principalmente em situações em que estejam sob forte tentação.

Além disso, como bem notaram Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996, p. 97), a publicidade não apenas constrange as autoridades públicas a fazerem o que deles é esperado por todos, mas é também valiosa “por ser uma amiga da *accountability*”, bem como por encorajar “os cidadãos a deliberar sobre políticas públicas” e por possibilitar “que autoridades aprendam sobre a e da opinião pública”. Como se vê, a publicidade finda por se constituir num sistema de interface entre os que tomam as decisões políticas ou tomam decisões e implementam políticas públicas, no interior do Estado, e os cidadãos em geral. Assim, em primeiro lugar, ela age em favor da responsabilização das autoridades (no seu duplo e completar sentido, de obrigar a autoridade a responder, legal e administrativamente, por seus atos e de obrigá-la a se explicar por eles): governos invisíveis são, literalmente, governos irresponsáveis. A segunda dimensão da publicidade tem a ver com a valorização da opinião e da vontade dos cidadãos, neste caso dotados de insumos (informações, conhecimento) para proceder ao escrutínio argumentativo dos fatos e feitos da autoridade pública “em seu nome”. A terceira dimensão, a esta associada, se prende ao fato de que a autoridade pública tem, nas arenas da discussão gerada e sustentada pela visibilidade dos atos dos agentes públicos, meios e oportunidades para considerar o juízo público sobre temas e fatos em questão.

Tanto em Kant como em Bentham, a publicidade é um instrumento para o alinhamento entre o comportamento do indivíduo e as normas morais gerais voltadas para o benefício de todos. Mas enquanto Kant concentra a sua atenção no que pode justificar o valor para todos de um determinado comportamento (o fato de ele se apoiar em razões públicas ou razões que todos os afetados por uma ação poderiam aceitar com válidas), Bentham está concentrado no que pode forçar o comportamento individual a ficar nos limites do interesse público (a publicidade como condição na qual a ação se realizará). Neste sentido, a publicidade como teste intelectual e moral parece uma garantia menos firme para o desenho de instituições eficazes para evitar que autoridades sacrifiquem o interesse público em benefício das suas próprias conveniências. Da máxima kantiana da publicidade decorre, de fato, uma ética da argumentação pública e regras normativas sobre a legitimidade da esfera de discussão pública. O que não é pouco para uma teoria democrática coerente, mas certamente não é muito em termos de formação de instituições voltadas para se garantir que ações e decisões de indivíduos e grupos que desfrutam do poder público não se desgarem do interesse geral da comunidade política. Eis a razão por que a noção de a condição de publicidade (e não as razões públicas) se consolidou como parâmetro da qualidade democrática de comportamentos e decisões de agentes públicos na democracia liberal.

A pensar bem, do ponto de vista da longa tradição liberal, antes mesmo do surgimento de governos democráticos propriamente ditos, o conceito da publicidade vem dar um novo suporte à clássica aspiração liberal de que governos legítimos são apenas os baseados no consentimento dos governados. Já o velho John Locke insistia que era a presença “do povo”, na forma de legisladores eleitos supervisionando a coroa, “o melhor guardião da liberdade, vez que requer que o governo se torne obrigado a responder perante os governados” (!). Pois bem, não apenas de liberdade aquilo de que se trata: a premissa de que a coisa que as pessoas mais desejam é a liberdade, e que, por conseguinte, resistiriam a qualquer esforço do Estado para dela se assenhorar, tem o seu duplo simétrico no pressuposto de que as pessoas não desejam ser governadas por potências invisíveis, desobrigadas de prestar conta dos seus feitos ou de responder pelos

seus atos, servindo-se para isso do segredo ou da reserva. À supervisão do governo por representantes eleitos corresponde, de algum modo, a supervisão do Estado por todos os cidadãos, ambos como formas de torná-lo *accountable* perante os governados.

3 De volta à transparência

A razão pela qual “transparência” se tornou a expressão preferida para dar conta da normatização e institucionalização do princípio democrático da “publicidade” nos escapa, mas o fato é que hoje aquela é a expressão consagrada para se falar da condição de exercício da autoridade pública sob o controle cognitivo alargado dos cidadãos e de instituições externas ao Estado. No estado atual da compreensão do conceito, transparência é uma condição e um princípio, antes, uma condição que responde a um princípio moral e democrático. Uma condição e um princípio a que se obriga tudo aquilo em que consiste a atuação “em nome do povo” (de decisões administrativas ao processo legislativo, do gasto às políticas públicas, das sentenças às regulamentações de leis, da decisão policial ao comportamento do agente público), em maior ou menor grau, com maior ou menor exigência, a depender do Estado e do nível de comprometimento das suas instituições e da sua cultura política.

Dito da maneira mais simples possível, há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou. Por “controle cognitivo” entende-se uma adequada compreensão de um comportamento ou do seu resultado por meio de volumes apropriados de dados, informações e conhecimento. Há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo.

O nível de transparência alcançado sempre tem a ver com, pelo menos, três dimensões: (a) os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; (b) a extensão e a qualidade da informação disponível, e (c) o montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a esta informação.

Quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem esta informação for disponível, mais transparente será o Estado. Diferentes administrações públicas, legislaturas ou configurações do Judiciário podem adotar diferentes políticas de transparência pública, por exemplo, aumentando ou diminuindo o número dos objetos submetidos ao regime de transparência, a quantidade da informação disponível e o número de olhos que podem acompanhar decisões e processos *in fieri* ou *a posteriori*. Ou essas variações podem não ser deixadas simplesmente às ênfases específicas das autoridades no comando de algum Poder do Estado e se tornar política da nação, materializadas coercitivamente em estruturas legais, políticas e institucionais.

O compromisso com a publicidade, materializado em instituições e normas, vem crescentemente tornando-se uma marca distintiva de qualidade democrática dos Estados contemporâneos. Sem mencionar as clássicas emendas constitucionais sobre a liberdade de expressão e de imprensa, leis de acesso a documentos, registros e atas (ou *Sunshine Laws*), marcos legais sobre a liberdade de informação e, por último, as iniciativas e projetos internacionais de “governo aberto”, com todas as consequências implicadas, são exemplos claros da onda mundial de adesão ao compromisso com a transparência pública. Por fim, a tendência para maior transparência não se limita às decisões no Estado, mas ultimamente se estende para incluir instituições como bancos centrais e até mesmo empresas privadas, inclusive as estrangeiras operando no território de um país (Finel & Lord, 1999). Com a expansão de regimes democráticos e o incremento de redes de cooperação e negócios multilaterais, a demanda por transparência supera os limites do vetor que vai das autoridades ao público doméstico de um determinado país para incluir também informação produzida pelo governo de um país, por exemplo, e outras nações, observadores estrangeiros de organismos multilaterais, agências internacionais ou organismos independentes, inclusive os da sociedade civil globalizada (Bastida & Benito, 2007; Mitchell, 1998). Assim, nações prometem transparência aos seus parceiros comerciais ou militares, ações internacionais incluem exigências de transparência de governos sob suspeita, organismos internacionais de direitos humanos ou de meio ambiente cobram transparência de

instituições de determinados Estados, organismos do capitalismo financeiro distribuem punições e rankings de acordo com índices de transparência aplicados a bancos centrais, instituições do mercado internacional de ações e governos.

Por fim, a tendência contemporânea para a transparência tem incluído o reforço dos mecanismos que levam a mais abertura do Estado, donde a valorização do jornalismo e de outros recursos e atividades profissionais voltadas para a produção e distribuição de informação, o crescimento de audiências públicas e de iniciativas de dados abertos e o incremento considerável de organizações independentes voltadas para a distribuição de informação sobre governos, sistemas políticos, sistemas financeiros etc.

Embora todas as democracias liberais (e até instituições de Estados não democráticos e empresas privadas) tenham assimilado o princípio de publicidade, e até se comprometido com ele de algum modo, o nível de transparência adotado é sempre dependente de como ou políticas de transparência ou estruturas legais, políticas e institucionais estabelecem **o quê pode ser visto, quando e como pode ser visto e por quem (por quantos) pode ser visto**. Afinal, segredo, reserva, privacidade continuam valores ativos, mesmo em regimes estritamente liberais. Demais disso, é evidente que atores sociais fortes tendem a se eximir das obrigações e constrangimentos que os regimes de publicidade comportam e há uma perene tensão política entre a publicidade que se deseja e a publicidade que se consegue. O fato de nunca se ter falado tanto de transparência como agora, não implica que a transparência não enfrente desafios cada vez maiores.

Além disso, há a questão do “momento” da transparência. Aos deliberacionistas, como James Bohman (Bohman, 1996, 1999), Amy Gutmann e Dennis Thompson (Gutmann & Thompson, 1996), por exemplo, a ideia que lhes parece mais agradar é a da publicidade com condição da discussão alargada dos cidadãos na esfera pública. Neste sentido, a ideia de uma publicidade ou transparência que se aplique *a posteriori*, isto é, sobre atos, normas e decisões já tomadas, parece como que desprovida de certas qualidades essenciais. A transparência que estamos aqui qualificando como *a posteriori*, não apenas não evita o dano já praticado pela autoridade que tomou a decisão errada ou injusta nem

repara o fato de que cidadãos inocentes já possam ter sofrido por ela, mas, sobretudo, não garante o que, para os deliberacionistas, a transparência, ao fim e ao cabo, deveria assegurar – que os cidadãos decidam, juntos, que tipo de políticas eles desejam (p. 127). Desta forma, o melhor momento para a efetividade de um regime de transparência é quando práticas e políticas estão em processo, estão acontecendo⁵.

Os deliberacionistas apresentam quatro bons argumentos para defender a transparência *in fieri* (ou apresentação pública antecipada das justificativas de uma política) versus uma transparência *a posteriori* (através de relatórios e da prestação pública de contas) (Gutmann & Thompson, 1996 p. 101). 1) O consenso antecipado a uma política pública é a forma eminente de garantir-lhe legitimidade e de tornar possível a cooperação dos outros cidadãos; 2) Os cidadãos, partícipes da decisão que lhes é apresentada previamente, tem confirmada a sua convicção sobre as regras da boa conduta republicana; 3) Razões públicas antecipadas supõem e firmam o respeito recíproco entre as partes da sociedade, mesmo no que tange a desacordos morais permanentes, e ajudam a construir canais de recíproco esclarecimento; 4) Autoridades e grupos da sociedade podem mudar a sua própria opinião, diante de razões públicas antecipadas para uma política.

Por mais que se reconheça o valor de razões públicas apresentadas previamente à tomada da decisão política ou à implementação de uma política pública, seria pouco razoável imaginar que grandes decisões legislativas e administrativas e programas e normas de ações que compõem políticas públicas são os únicos objetos que seria prudente imaginar submetidos a um regime rigoroso de transparência pública. Não apenas porque há decisões sobre ações que simplesmente não podem ser submetidas a um processo de antecipação e discussão de razões (pense-se no conjunto contínuo de decisões administrativas tomadas diariamente no Estado), não somente porque há decisões que embora tenham publicadas as suas justificativas não estão submetidas à deliberação pública

⁵“To fulfill the purposes of deliberation in a democracy, it is not enough that policy could be justified. The political process of justification itself shapes in several ways the nature and validity of the reasons that officials give” (Gutmann & Thompson, 1996).

(decisões judiciais, algumas decisões legislativas), mas sobretudo porque não haveria ganhos para a democracia em deixar de solicitar transparência *a posteriori* de tudo o que diga respeito as decisões tomadas, por quem de direito, no que se refere aos negócios públicos. Neste sentido, relatórios, balancetes, atas, depoimentos e outras respostas que órgãos responsivos do Estado têm que apresentar sob regime de transparência, têm tanto valor para o reforço do poder relativo dos cidadãos perante a autoridade pública quanto a possibilidade de discutir os assuntos públicos quando as decisões políticas ainda não foram tomadas. Afinal, “government based on the consent of the governed” e “accountable government” são, por assim, dizer, duas faces da mesma moeda.

Se, concedemos, para uma política pública ou para uma lei que não é suficiente que sejam apenas relatadas e justificadas *a posteriori*, para muitos outros atos do governo, da burocracia da administração pública, do legislativo ou do judiciário é suficiente que a ação e o agente público que a praticou sejam obrigados a regimes de transparência e submetidos às sanções que deles decorrem. Dito de outro modo, entendemos que políticas públicas, principalmente as que envolvem grandes projetos e programas, precisem ser discutidas em um processo de **deliberação pública**, antes de serem implementadas. Mas entendemos também que as autoridades eleitas, gestores nomeados e funcionários envolvidos tenham que dar **explicações públicas** sobre suas decisões, ações e práticas sempre que forem solicitados a tantos, mesmo que sejam depois da ação praticada. Além disso, na lida cotidiana que envolve contínua tomada de decisões conceituais, normativas e práticas, um sem número de ações, sistemas e mais sistemas de procedimentos e práticas, não se compreende como tudo possa ser precedido ou acompanhado por processos de deliberação pública. O que não significa, contudo, que o princípio da publicidade não deva incumbir sobre eleitos, nomeados e funcionários que detenham alguma cota de poder discricionário e, portanto, de responsabilidade sobre suas ações. A avaliação pública, como parte do processo de produção de boas decisões políticas, nos parece inquestionável na maioria dos casos de produção de decisão política, mas a revisão pública *a posteriori*, por meio da qual outros órgãos do Estado e os próprios cidadãos podem realizar uma avaliação das

decisões tomadas, com possibilidade, inclusive de desaprovação das políticas adotadas e das decisões tomadas, além da responsabilização dos envolvidos, é fundamental para a democracia.

4 Caracterizando a transparência

Se sairmos do território da ideia de transparência na direção à caracterização dos tipos e modelos de transparência adotados, entretanto, teremos que começar a fazer distinções e a estabelecer escalas de intensidade. E há aqui várias clivagens importantes para que se possa de fato caracterizar o regime de transparência existente em um determinado Estado, governo, instituição ou organização.

Quem pode ver? Se começarmos com a questão “**transparente para quem?**”, por exemplo, teremos que decidir sobre as categorias de audiências ou públicos cujo acesso é autorizado, ou requerido, às informações sobre as ações de autoridades e funcionários públicos, em particular, e sobre quaisquer dados reunidos e organizados pelo Estado, em geral. Neste sentido, a expressão “transparência pública” pode ser consideravelmente ambígua, uma vez que há transparência pública quando a informação está disponível principalmente para os órgãos e instituições de controle horizontal no interior do próprio Estado ou quando o destinatário primário da informação é o cidadão em geral. Isso acontece porque, geralmente, o adjetivo “público” se refere à fonte da informação (o Estado, no todo ou em suas partes) e não ao destinatário dela.

De qualquer forma, como sabemos, há diferentes esferas de destinatários, ou “públicos”, da informação pública: órgãos de controle, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo por meio de comissões específicas, por exemplo, governantes eleitos e titulares de pastas na administração pública, especialistas, membros de comitês nomeados pelo próprio governo, os cidadãos do país, qualquer pessoa. Os que têm acesso à informação, em diferentes formas, distribuem-se de forma piramidal, vez que apenas alguns têm a prerrogativa de ter à sua disposição informações completas e contínuas sobre tudo (em geral, órgãos de controle, p. ex.)⁶. Além

⁶ Por razões de espaço, restringimos a exemplificação da transparência no Setor Público, mas certamente o discurso inclui igualmente a estratificação piramidal dos públicos pelos níveis de autorização de acesso à informação (de “aberta” a

disso, há aqueles públicos para os quais esta informação é garantida por estruturas legais, posição política e institucional, e aqueles que dependem de políticas adotadas por titulares de governos, órgãos ou repartições. A tarefa de incluir o cidadão comum com o destinatário do máximo possível de informação qualificada, assegurando-lhe garantias legais e institucionais para tanto (portanto, livrando-o do arbítrio do poder discricionário do agente público) é tarefa a que hoje se impõem Estados onde a tendência à transparência é consistentemente levada a sério. Isso porque, como visto, a ideia de uma pirâmide de acesso demasiado restritiva no que diz respeito ao conjunto dos cidadãos parece incompatível, por princípio, com a ideia de um governo responsivo.

O que pode ser visto? A segunda pergunta diz respeito ao objeto da transparência: “**o que a transparência deixa ver?**” Há, certamente, níveis variados de compromisso dos Estados com o princípio da publicidade e com a prática da transparência pública que produzem esferas mais ou menos intensas de transparência. No Brasil, o Judiciário, por exemplo, é um âmbito do Estado com notável poder de demandar transparência, dos outros Poderes, mas um zeloso guardião da própria opacidade, temeroso de que a transparência possa tornar os seus agentes vulneráveis à opinião pública. A administração pública federal sofre maiores constrangimentos à transparência do que os Executivos estaduais e municipais, por exemplo. Mesmo na administração pública, há setores mais ou menos transparentes. Aqui também, o incremento do objeto da transparência pública, reduzindo ao mínimo necessário a opacidade do Estado, é uma tarefa importante para a construção de governos responsivos, mas o movimento mais audacioso consiste em retirar a decisão sobre **o quê** deve ser aberto do poder discricionário de gestores e funcionários e transferi-las para a norma legal.

No caso brasileiro, são notáveis dois empreendimentos nesta direção. O primeiro é relacionado à contabilidade pública e corresponde ao que podemos chamar de “transparência fiscal”. Refere-se às informações relativas às receitas (arrecadação) e às despesas (gastos) do governo, por determinação da Lei

“confidencial” ou “secreta”). Auditores, boards, acionistas e clientes/consumidores são distribuídos na “pirâmide dos níveis de acesso” em organizações e instituições privadas de maneira análoga ao que acontece em setores do Estado.



Complementar nº 101/2000, que estabelece que a União, os Estados e os Municípios são obrigados a dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a seus planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, a suas prestações de contas e ao respectivo parecer prévio e, por fim, ao relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal. A Lei impõe às administrações públicas a obrigação de apresentar a origem dos fundos e a sua destinação no contexto da ação pública, por meio de documentos financeiros oficiais das autoridades e de mecanismos de verificação externa de relatórios.

O segundo tem por objeto medidas mais gerais de transparência governamental ou administrativa, e refere-se às informações relativas ao modo de funcionamento do governo e tem seu amparo legal na chamada Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). A transparência governamental ou administrativa representa as formas de organização e processo para permitir a reversibilidade completa da troca de informações entre cidadãos e governo. O objeto aqui é o acesso às informações que estão sob o poder dos órgãos em relação aos cidadãos e à instituição governamental. Diz respeito a informações sobre a organização e o funcionamento do governo. Por exemplo, atribuições e responsabilidades da equipe diretiva ou informações explicativas sobre o processo de aprovação de leis. Neste nível, espera-se que o Estado apresente claramente as ações que planejou realizar em relação às políticas públicas, como realizou e os resultados efetivamente alcançados, além do produto das suas ações. Nesse formato, a transparência também se aplica aos processos eleitorais conduzidos pela administração, às audiências públicas e às comissões internas da administração.

No conjunto, alcançamos certo nível de transparência pública, que se não nos torna um exemplo de país governado por *sunshine laws*, ao menos nos afasta do padrão dos regimes opacos dominados pelo patrimonialismo e todas as suas consequências. Temos um bom nível de *disclosure* nos processos em que as decisões governamentais e estatais são tomadas, se bem que militares, governos e ministros podem suprimir ou dificultar o acesso a informações. Há um fluxo razoável de informação proveniente do governo – informação relativamente precisa sobre reuniões governamentais, audiências e outros eventos e atividades oficiais estão



publicamente disponíveis, mas relatórios e documentos críticos ao governo, nem tanto. Os partidos de oposição supervisionam o governo, embora haja tensão permanente entre informação solicitada e informação tornada disponível. A nossa imprensa é livre, bastante plural e consideravelmente influente no debate sobre políticas e ações de governo. E temos um alto grau de debate público alargado sobre políticas, decisões e ações do governo por meio de partidos bem mobilizados, grupos de interesse e por meio dos cidadãos em geral. Mas embora tenhamos caminhado aceleradamente para a institucionalização e a legalização do acesso à informação, a transparência consistentemente esbarra em cotas iníquas de poder discricionário ainda em mãos dos *gatekeepers* do Estado. Por outro lado, os órgãos de controle horizontal (Controladorias, Tribunais de Contas, Ministério Público, Procuradorias) e de investigação e apuração (Polícia Federal) nunca tiveram tanto poder de acesso a informações em face de governos, funcionários públicos e organizações privadas.

Qual a fonte da informação? Partimos neste artigo de um conceito de transparência que inclui necessariamente o controle cognitivo sobre as ações (e sobre o que delas resulta) praticadas por um determinado agente em um governo, instituição ou organização. Insistimos que há transparência apenas quando há informação sobre os atos que se pratica em volume e qualidade suficientes para que um “olhar externo” (“externo”, evidentemente, à órbita dos agentes) possa formar uma adequada compreensão da ação praticada. A este ponto acreditamos ser claro que a informação que produz transparência não se destina simplesmente à mesma esfera que a produz: toda transparência é uma introdução de um regime de *heteronomia* numa esfera geralmente autônoma. A autonomia produz *esprit de corps*, autoindulgência, redes de complacência recíproca, compadrio etc., que só podem ser rompidos por meio do olhar heterônimo. Dada a premissa, a questão prática a este ponto é: quem produz, reúne e organiza as informações necessárias para que um olhar heterônimo se torne possível? Esta é a questão das fontes da informação usadas em regimes de transparência.

Quando há normas e bases legais para sanções, a resistência a abrir mão da autonomia em favor da transparência tende a ser vencida ou os custos que a

resistência paga são tão altos que ela tende a ser praticada apenas quando as recompensas cobrem os riscos. Quando há apenas diretivas baseadas em princípios gerais e recomendadas à boa vontade dos agentes, a autonomia fatalmente prevalece sobre a heteronomia e os sistemas se fecham. Há, claro, outros fatores em jogo, como a cultura política (valores e significados compartilhados socialmente), qualidade das instituições de controles e do sistema de pesos e contrapesos que funcionam no Estado. E há, sobretudo, os sistemas peritos em produzir informações aptas ao controle cognitivo das instituições **à revelia dos seus agentes**, o que inclui desde outros setores do Estado com poder de investigação e inquérito, passando pelo jornalismo investigativo e chegando até as práticas de vazamento de documentos e dados confidenciais por parte de *insiders* que se rebelam contra o corporativismo ou fazem retaliações que se explicam por redes de alianças e inimizades.

Neste quadro, Tribunais de Contas, por exemplo, uma vez que há leis determinando que informações e quais informações lhes devem ser prestadas pelos agentes públicos, funcionam à base de dados cuja fonte são os próprios agentes que fiscalizam. O controle para garantir a contenção da autonomia das fontes (e a fidedignidade da informação prestada) é dado por prescrições legais, dentre as quais se incluem as penas aplicadas quando do descumprimento da norma. Outros órgãos (CPIs, Ministério Público) têm acesso irrestrito às informações públicas, mas não esperam das instâncias internas todos os dados de que necessitam, sendo necessário instaurar inquéritos e procedimentos de investigação. Neste caso, prevalece a irrupção heterônoma uma vez que não se pode esperar completo provimento de informação confiável de quem se suspeita. Na mesma linha da busca ativa de informação se coloca o jornalismo investigativo e qualquer outro sistema de produção e difusão de informações sobre governos e organizações baseado em coleta de informação por meio de documentos, depoimentos e apuração. Embora possa se apoiar em cooperação de fontes e informantes de dentro das instituições, o jornalismo, e não os agentes, é quem produz as narrativas que dão sentido aos fatos e explicam antecedentes e consequentes. Diferentemente dos órgãos de *accountability horizontal*, o jornalismo não conta geralmente com a ajuda de leis que

umentem o “nível de acesso” dos jornalistas à informação ou que lhe conceda direitos de receber relatórios e balancetes produzidos por agentes dos próprios governos e organizações, devendo coletar e organizar a informação necessária para permitir ao público um olhar heterônimo sobre a conduta das instituições. No máximo, o jornalista pode entrar pelas mesmas portas e janelas que *Sunshine Laws* abrem para os cidadãos em geral, obviamente fazendo um melhor uso, em virtude da competência técnica dos ambientes profissionais do jornalismo, dos dados (geralmente brutos) obtidos do sistema. Por estas mesmas portas e janelas é que podem entrar as organizações não governamentais especializadas em coletar dados abertos e em produzir interfaces e *outputs* inteligíveis para os cidadãos. Esses novos atores só puderam existir e se multiplicar quando dados abertos, governos abertos e leis de acesso apareceram como resposta típica às pressões, inclusive internacionais, por mais transparência pública. Cada um a seu modo, jornalismo e organizações não governamentais dedicadas à transparência pública são hoje dois sistemas importantes, externos e independentes dos Estados e das suas instituições, encarregados de jogar luz sobre o comportamento dos agentes públicos, especializados, portanto, em uma espécie de transparência que é heterônoma seja como posição institucional (fora do Estado) seja como fonte de informação.

Para completar o quadro das fontes de transparência, temos dois sistemas de práticas, naturalmente não isentos de controvérsias, mas, nem por isso, pouco importantes. Em primeiro lugar, temos os denunciadores de comportamentos inadequados de agentes de governos, instituições e organizações, frequentemente membros das próprias organizações que denunciam. Os *whistleblowers*, os sopradores de apito, os tocadores de alarmes, têm geralmente acesso a informações “privilegiadas” e capturaram dados e documentos ou testemunharam fatos relacionados a graves irregularidades no comportamento de pessoas, grupos e instituições: fraude, corrupção, violações, prevaricação etc. Do ponto de vista das organizações, naturalmente, os *whistleblowers* são considerados violadores dos círculos de confiança, ameaças que convém detectar e eliminar antes que tragam uma molesta visibilidade que destrói o capital social que a autonomia dos sistemas

tende a produzir. Diferentemente do jornalismo, que envolve frequentemente a atividade de “revirar o lodo” (*muckraking*) das instituições, os denunciantes têm acesso a informações reservadas e sabem exatamente o que procuram. De toda sorte, *whistleblowers* e *muckrakers* são partes importantes dos meios e modos de produção de transparência heterônoma.

O segundo e último sistema em ação são os vazamentos de informação. Denunciante sopra apitos e corre riscos conscientes, vazadores mantêm uma razoável expectativa de poder realizar denúncia de condutas inapropriadas, mantendo-se, contudo, protegido pelo sigilo. O vazamento se tornou uma quase-instituição contemporânea, tal a intensidade do seu funcionamento e a sofisticação dos sistemas, inclusive informatizados, por meios dos quais pode funcionar. Claro, continua a haver quem produza e trafique dossiês, entregando-o literalmente nas sombras, a repórteres com quem se estabelecem pactos templários de confiança. Mas hoje há redações de revistas que praticamente desabilitaram o jornalismo investigativo para estabelecer, em seu lugar, uma rotina de acolhimento e publicação do que funcionários públicos contrariados, políticos em suas rotinas de retaliações e funcionários privados em seus sistemas de vinganças estejam dispostos a vazarem. Por fim, há sites e organizações não governamentais, cuja figura eminente foi até recentemente o WikiLeaks (Dale, 2012; Fenster, 2012), especializados em recebimento, controle de autenticidade e divulgação de vazamentos, com normas estabelecidas de procedimento, padrões e declarações de princípio claramente publicados.

No meio do caminho entre autonomia e heteronomia, estão formas muito recentes de cooperação entre instâncias do Estado - como governos e parlamentos, mas também ministérios e secretarias - e pessoas, membros ou não de organizações e coletivos externos ao Estado, dotadas de expertise no acesso e tratamento de dados públicos digitais. A condição de possibilidade desta cooperação foi dada pela mais recente onda de transparência pública, materializada no chamado *open government*, um conjunto integrado de marcos legais, projetos e iniciativas, altamente incentivado por governos e organismos multilaterais, cujo fim é produzir instituições do Estado com a mais ampla escala de acessibilidade a dados

e informações públicas (Harrison et al., 2012; Linders & Wilson, 2011; Luna-Reyes, Bertot, & Mellouli, 2014; McDermott, 2010; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Meskell, 2009). O *governo aberto* é a mais nova materialização do clássico princípio liberal da publicidade, ainda entendido como meio de produção de governos responsivos e baseados no consentimento dos governados, mas em *um contexto de explosão e consolidação de dados e comunicações digitais*. Instrumento fundamental do governo aberto, e parte essencial da sua ancoragem em ambientes quase integralmente digitais, são os chamados *open data* ou dados públicos abertos⁷ (Shadbolt et al., 2012).

Pois bem, neste contexto, o propósito da cooperação a que nos referimos acima é induzir (o governo geralmente é o sujeito desta indução) o uso dos bancos de dado do Estado ao serviço do interesse, estimulando e apoiando desenvolvedores e outros especialistas em TI a construir interfaces digitais que tratem dados brutos (*raw data*) e os tornem compreensíveis e empregáveis pelos cidadãos. Em geral, esta cooperação *in-outside* se dá por meio de eventos (como *hackatons, hack days, hackfests, codefest, café hackers*) ou editais como concursos de aplicativos usando-se bancos de dados públicos, raramente por meio de estruturas estáveis e projetos de longo prazo. Nem tudo o que emerge desta interação produz transparência pública, mas há pouco o que impeça que isso possa acontecer. Dados sobre o comportamento dos legisladores ou sobre arrecadação de campanha, dados sobre gastos e salários de funcionários públicos podem certamente produzir informações heterônomas destinadas a produzir desnudamentos (*disclosure*) sobre o sistema político ou a administração pública que favorecem o controle cognitivo dos cidadãos.

⁷ Por trás da ideia de *dados abertos* está, antes de tudo, uma prescrição normativa, segundo a qual governos democráticos devem abrir os seus dados, isto é, devem abrir acesso praticamente aos dados que o Estado reúne e estoca. Naturalmente, não se deve pensar que todos os dados abertos sejam informações sobre o comportamento de agentes públicos e destinados a promover um olhar heterônimo sobre quem toma decisões “em nome do povo”. Os Estados em geral têm o maior número de instrumentos para produzir informações sobre praticamente tudo, de epidemias a taxas de juros, de inflação ao fluxo de transporte público, de número de nascimento e óbitos a estatísticas eleitorais. Nem tudo é, tecnicamente, utilizável para transparência pública, mas tudo é dado público que podem servir aos cidadãos e às organizações para melhorar a vida de todos.

5 Transparência Digital

A e-transparência (ou eTransparência) é uma linha de pesquisa nova e promissora no âmbito dos estudos sobre publicidade pública e transparência (Amorim, 2012; Almada 2013). Analogamente ao tema da eParticipação, cuja pesquisa é naturalmente bem mais consolidada, o prefixo “e-” indica apenas que o substantivo que se segue se limita ou circunscreve-se ao universo dos dados e informações digitais (Sampaio, 2014). A transparência digital é basicamente é aquela produzida que emprega recursos ou meios digitais (Heald, 2006; Margetts, 2006; Meijer, 2009). Aparentemente, isso significa muito pouco, vez que as práticas e comportamentos humanos são principalmente analógicos, mas em um mundo em acelerada digitalização e hiperconectado, em pouco tempo não fará mais sentido distinguir entre transparência off-line e eTransparência.

De qualquer forma, o objeto precípua da atenção aqui consiste em entender como facilidades e instrumentos de comunicação em meios digitais, como projetos e iniciativas de natureza digital e como bancos de dados informatizados podem contribuir para produzir mais e melhor transparência em governos, instituições e organizações. O que já se pode anteciper, de forma sumária sobre o estado da transparência digital?

1. A mais recente tendência em termos de transparência tem como foco ações baseadas na internet. Os princípios da *Open Government Initiative*, as mais recentes leis de acesso, diretrizes e normas de organismos multilaterais, novas leis relacionadas à transparência fiscal de governos e órgãos da administração pública, todas se apoiam fortemente na ideia de que a boa transparência deve implicar em acesso irrestrito, o que significa em divulgação e disponibilidade de dados, relatórios, aplicativos de interface etc. em sites web e plataformas de comunicação digital. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira já responde à nova tendência de e-transparência.
2. Novos projetos e iniciativas que integram transparência e participação cidadã hoje se baseiam na internet. De orçamentos participativos

digitais a projetos em que políticos, representantes eleitos e titulares da administração pública são compelidos a vir a público apresentar e discutir razões de Projetos de Lei ou de políticas públicas, antecipadamente ou *a posteriori*, as melhores novidades neste campo são iniciativas digitais.

3. Novos instrumentos e recursos para a produção de transparência são apoiados na mineração de dados (*data mining*) e nos aplicativos de monitoramento, raspagem de dados (*data scraping*) etc., que permitem que fontes heterônomas possam coletar e organizar informações mesmo sem cooperação interna dos sistemas monitorados. Estamos apenas no começo de uma era de ouro do monitoramento de agentes e agências públicas e de instituições e corporações públicas e privadas, a partir dos rastros digitais que hoje todos nós, inadvertidamente, deixamos para trás, seja para fins malignos (como a espionagem) seja para fins benignos, como a transparência produzida de forma heterônoma.

5 Por outro lado

Se é evidente, como parece a todos, que o princípio da publicidade e a sua materialização em regimes de transparência são definitivamente valores importantes na produção de governos baseados nos governados e de governos responsivos aos cidadãos, também neste caso há o outro lado, que precisa ser considerado.

Antes de tudo, o princípio da publicidade não é tão simples de justificar, como parece à primeira vista, vez que o segredo também pode se demonstrar um valor democrático – e pelas mesmas razões. Por razões utilitaristas (algumas práticas, que irão promover o maior bem ao maior número de pessoas, podem fracassar se não forem secretas), mas também por razões kantianas (privacidade, reserva, confidencialidade, que dependem de segredo, estão a fundamento da liberdade)⁸.

⁸Em artigo em que defende a ocultação, o encobrimento (*concealment*) como “condição da civilização”, Thomas Nagel (Nagel, 1988, p. 4), por exemplo, insiste que este “Concealment includes not only secrecy and deception, but also reticence and nonacknowledgement.”

A questão, porém, é que se o segredo e, até mesmo, a dissimulação podem se justificar em certos casos e acerca de certos objetos: a) a decisão secreta não pode ser uma falha moral e, sobretudo, não pode ser essa sua falha moral a razão pela qual ela precisa ser mantida em segredo para ser efetiva. Se a política tiver uma falha moral, o segredo ajuda a escondê-la para torná-la eficaz, mas a falha moral continua. O segredo republicaneamente justificado não pode servir para isso; b) mesmo quando o segredo se faz necessário, não desaparece a obrigação de que em algum momento e para alguém diferente dos envolvidos a decisão tenha que ser justificada de maneira adequada, isto é, com razões públicas. Os envolvidos na prática secreta devem, em algum momento, dar razões das práticas secretas, “respondendo às questões que desafiam tais razões e concordando em agir de acordo com os resultados dessas e de outras deliberações públicas” (Gutmann e Thompson, 1996, p. 105).

Em segundo lugar, nem tudo são contentamentos no reino da transparência. Em princípio, a transparência deveria ter como resultado o incremento no nível de confiança dos que têm acesso às informações na instituição, organização ou governo transparente. A transparência é, afinal, um ato de coragem porque inicia de algum modo tornando vulnerável aquele que toma a decisão e a decisão por ele tomada. O controle e, portanto, o poder, passa, de algum modo, para o outro lado, para lado de quem olha em vez do lado de quem age. Se o agente é transparente é porque assume a obrigação de ter que prestar contas e poder ser repreendido pelas decisões tomadas, logo, se garante. Mas nada é simples como parece ser e a transparência pode se transformar numa crise de confiança no objeto da transparência.

A variável a se controlar aqui é o que a transparência nos permite capturar. Naturalmente, falamos aqui da transparência *a posteriori*, da revisão pública da decisão ou ação já praticadas. Governo, instituições e organizações transparentes só continuarão a ser consideradas confiáveis se o que a transparência revelar for uma contínua e tranquilizadora percepção de comportamentos impecáveis ou, no mínimo, objeto de pequenas falhas. Se, ao contrário, a transparência, principalmente quando não é oferecida pelos agentes e instituições, mas arrancada

à custa de investigação ou vazamentos, nos trouxer informações sobre condutas escandalosas e práticas chocantemente inapropriadas, a confiança no governo, instituição ou organização é substituída imediatamente por desconfiança, suspeita e rejeição. Não é que as pessoas deixem de gostar da transparência, o que não gostam é daquilo que a transparência lhes permite divisar em certos casos. Neste caso, a instituição perderá a confiança e o apreço geral, sendo ela transparente ou não. O que significa que a transparência não protege governos, instituições e organizações da desconfiança e do despreço público, ao contrário, podem aumentar exponencialmente o risco de ambos quando as decisões e os comportamentos aí adotados forem considerados incompatíveis com o interesse público. Eis por que não há vantagens na transparência para sistemas políticos ou políticas organizacionais apoiadas em patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo. Por outro lado, a crise de confiança nas instituições transparentes pode se estender para uma crise de confiança no governo ou na própria democracia, o que pode levar governos a se fecharem ainda mais. De qualquer forma, há necessidade de estudos mais aprofundados para entender a fase de “crise de confiança” na passagem de regimes patrimonialistas e governos opacos para regimes responsivos e governos abertos. O Brasil de 2015 é, certamente, um laboratório a céu aberto.

Referências

- ALMADA, M.P. *Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil*. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós- Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.
- AMORIM, P. K. *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- Bastida, F., & Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667–716. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x
- Bentham, J. (1839). Of Publicity. Chap 2 of Essay on Political Tactics. In *The Works of Jeremy Bentham*. Edinburgh: William Tait.

- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, Ma: The MIT Press.
- Bohman, J. (1999). Citizenship and Norms of Publicity: Wide Public Reason in Cosmopolitan Societies. *Political Theory*, 27(2), 176–202. doi:10.1177/0090591799027002002
- BRASIL. *Lei complementar nº 101* (de 4 de maio de 2000). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 1 fev. 2015.
- BRASIL. *Lei nº 12.527* (de 18 de novembro de 2011). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 18 fev. 2015.
- Dale, E. G. C. (2012). WikiLeaks and the Age of Transparency. *Australian Journal of International Affairs*. doi:10.1080/10357718.2012.681991
- Fenster, M. (2012). Disclosure's effects: WikiLeaks and transparency. *Iowa Law Review*.
- Finel, B. I., & Lord, K. M. (1999). The Surprising Logic of Transparency. *International Studies Quarterly*, 43(2), 315–339. doi:10.2307/2600758.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Habermas, J. (1992). *Faktizität und geltung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Frankfurt.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., ... Pardo, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), 83–97. doi:10.3233/IP-2012-0269
- HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency: the key to better governance?* Nova York: Oxford University Press, p. 25-43, 2006.
- Kant, I. (1795). *Schrift zum ewigen Frieden* (1795). In W. Weischedel (Ed.), *Werkausgabe* (Vol. 12, pp. 191–259). Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Linders, D., & Wilson, S. C. (2011). What is open government?: one year after the directive. In *12th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2011)* (pp. 262–271). doi:10.1145/2037556.2037599
- Luna-Reyes, L. F., Bertot, J. C., & Mellouli, S. (2014). Open Government, Open Data and Digital Government. *Government Information Quarterly*, 31(1), 4–5. doi:10.1016/j.giq.2013.09.001
- MARGETTS, H. Transparency and digital government. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency: the key to better governance?* Nova York: Oxford University Press, p. 197-210, 2006.
- MEIJER, A. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255-269, 19 jun 2009.



- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401–413. doi:10.1016/j.giq.2010.07.002
- Meijer, a. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29. doi:10.1177/0020852311429533
- Meskill, D. (2009). *Transparency and Open Government*. GSA Office of Citizen Services and Communications. Retrieved from http://www.astrid.eu/Malamminis/Documenti/GSA_Transparency_000.pdf
http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/gsa/transparency_000.pdf
- Mitchell, R. B. (1998). Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. *International Studies Quarterly*, 42(1), 109–130. doi:10.1111/0020-8833.00071
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Sampaio, R. C. *Orçamentos Participativos Digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- Shadbolt, N., O'Hara, K., Berners-Lee, T., Gibbins, N., Glaser, H., Hall, W., & Schraefel, M. C. (2012). Linked open government data: Lessons from data.gov.uk. *IEEE Intelligent Systems*, 27(3), 16–24. doi:10.1109/MIS.2012.23