

Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação?

Giovanni Allegretti

*Doutor em Planeamento Urbano, Territorial e Ambiente pela
Università degli Studi di Firenze - Itália*

*Investigador do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de
Coimbra*

giovanni.allegretti@ces.uc.pt

<https://orcid.org/0000-0001-6234-5168>

Resumo

Este artigo parte da decisão do governo brasileiro de silenciar parte da produção de dados sobre os danos causados pela pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), para propor uma reflexão sobre a transformação do princípio de transparência e de sua relação com as políticas públicas. Ao reconstituir a complexa natureza da transparência como mito e espaço produtor de mitos, por meio do exame de alguns textos constitucionais e das práticas participativas formalizadas, o texto questiona como se estruturam de modo mais sólido as relações entre duas importantes áreas da ação pública: a promoção da transparência e a participação cidadã na ação governamental. Os dois campos parecem ter muitas convergências estruturais, mesmo no gradual esvaziamento de sentidos proposto pela retórica política, e seu crescente diálogo em muitos países evidencia a mútua capacidade de aprendizagem e fertilização, se pensadas imediatamente em sua mútua interação. A análise de como a relação entre transparência e inovações democráticas tende a se estruturar nos últimos anos mostra que estas últimas são necessárias, mas não suficientes para garantir um alto nível de transparência, o que exige lidar com problemas estruturais relativos à organização político-administrativa, aos recursos, à mentalidade generalizada e à comunicação pública em determinado contexto. Pelo menos não são suficientes quando o contexto não impõe objetivos desafiadores em termos de formas de repensar radicalmente a participação, mediante movimentos “em rede” que possam – cruzando diferentes experiências – refletir coletivamente sobre novas formas de pôr em diálogo as ações participativas promovidas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”.

Palavras-chave princípio de transparência; participação cidadã; políticas públicas; dados abertos; apoio mútuo.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2020, Vol. 10, nº 25

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.25.3492>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 25 abr 20

Data de publicação 03 ago 20

Reflections on the principle of transparency: towards cross-fertilization with participation?

Abstract

This article starts from the Brazilian government's decision to silence a part of data production on the damage caused by the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) pandemic, in order to propose a reflection on how is changing the principle of transparency and its relations to public policies. In retracing its complex nature of myth and myth-producing space, by examining some constitutional texts and formalized participatory practices, the text asks how we could structure more solidly the relations between two major areas of public action: the promotion of transparency and civic participation in government action. The two fields seem to have many structural convergences, even in the gradual emptying of meanings proposed by political rhetoric, and their growing dialogue in many countries highlights the mutual ability to learn from and fertilize each other, if immediately thought through in their mutual interaction. The analysis of how the relation between transparency and democratic innovations has tended to structure itself in recent years shows that the latter are necessary, but not sufficient to guarantee a high level of transparency. In fact, transparency requires addressing structural problems related to political and administrative organization, resources, widespread mentality, and public communication in a given context. At least, democratic innovations are not sufficient when the context does not impose challenging goals of radically rethinking participation, through 'networking' movements that may – by crossing various experiments – collectively reflect on new ways of putting participatory actions into a dialogue between forms promoted 'top-down' and 'bottom-up.'

Key words principle of transparency; citizen participation; public policies; open data; mutual support.

Reflexiones sobre el principio de transparencia: ¿hacia una fertilización cruzada con la participación?

Resumen

Este artículo parte de la decisión del gobierno brasileño de silenciar una parte de la producción de datos acerca del daño causado por la pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), con el fin de proponer una reflexión sobre las transformaciones del principio de transparencia y su relación con las políticas públicas. Al volver sobre la naturaleza compleja de la transparencia como mito y espacio productor de mitos, mediante el examen de algunos textos constitucionales y de prácticas participativas formalizadas, el texto se pregunta cómo podrían estructurarse de manera más sólida las relaciones entre dos grandes áreas de acción pública: la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana en la acción del gobierno. Los dos campos parecen tener muchas convergencias estructurales, incluso en el vaciamiento gradual de significados que propone la retórica política, y su creciente diálogo en muchos países pone de relieve la capacidad de aprender y fertilizar-se mutuamente, si se piensa de inmediato en su interacción mutua. El análisis de cómo la relación entre transparencia e innovaciones democráticas ha tendido a estructurarse en los últimos años muestra que estas últimas son necesarias, pero no suficientes para garantizar un alto nivel de transparencia, lo que requiere abordar problemas estructurales relacionados con la organización político-administrativa, los recursos, la mentalidad generalizada y la comunicación pública en un contexto determinado. Al menos, las innovaciones democráticas no son suficientes cuando el contexto no impone metas desafiantes para repensar radicalmente la participación, a través de movimientos "en red" que pueden – al cruzar experimentos diversos – reflejar colectivamente nuevas formas de poner las acciones participativas en un diálogo promovido al mismo tiempo "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba".

Palabras clave principio de transparencia; participación ciudadana; políticas públicas; datos abiertos; apoyo mutuo.

Riflessioni sul principio di trasparenza: verso una fertilizzazione incrociata con la partecipazione?

Riassunto

L'articolo parte dalla decisione del governo Brasiliano di silenziare parte della produzione di dati sui danni causati dalla pandemia *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), per proporre una riflessione sulla trasformazione del principio di trasparenza e della sua relazione con le politiche pubbliche. Nel ripercorrerne la complessa natura di mito e di spazio produttore di miti, attraverso la disamina di alcuni testi costituzionali e di pratiche partecipative formalizzate, il testo s'interroga su come strutturare più solidamente le relazioni tra due ambiti importanti dell'azione pubblica: la promozione della trasparenza e quella della partecipazione civica all'azione di governo. I due campi appaiono avere molte convergenze strutturali, persino nello svuotamento graduale di significati proposto dalla retorica politica, e il loro crescente dialogo in molti paesi evidenzia la mutua capacità di apprendimento e fertilizzazione, se pensati da subito nella loro interazione reciproca. L'analisi di come ha teso a strutturarsi negli ultimi anni il rapporto tra trasparenza e innovazioni democratiche mostra che queste ultime sono necessarie ma non sufficienti a garantire un'elevato livello di trasparenza, che richiede di affrontare problemi strutturali che riguardano l'organizzazione politico-amministrativa, le risorse, la mentalità diffusa e la comunicazione pubblica in un determinato contesto. Per lo meno, non sono sufficienti quando il contesto non si pone obiettivi sfidanti di ripensamento radicale della partecipazione, attraverso movimenti "a rete" che possano – incrociando sperimentazioni diverse – riflettere in forma collettiva su nuovi modi di mettere in dialogo azioni partecipative promosse "dall'alto" e "dal basso".

Parole chiave principio di trasparenza; partecipazione dei cittadini; politiche pubbliche; dati aperti; sostegno reciproco.

Réflexions sur le principe de transparence: vers une fertilisation croisée avec la participation?

Résumé

Cet article part de la décision du gouvernement brésilien de faire taire une partie de la production de données sur les dégâts causés par la pandémie de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), pour proposer une réflexion sur la transformation du principe de transparence et sa relation avec les politiques publiques. En retraçant sa nature complexe de mythe et de espace producteur des mythes, en examinant quelques textes constitutionnels et des pratiques participatives formalisées, le texte interroge comment on pourrait structurer plus solidement les relations entre deux domaines importants de l'action publique: la promotion de la transparence et la participation citoyenne à l'action gouvernementale. Les deux domaines semblent avoir de nombreuses convergences structurelles, même dans le vidage progressif des significations proposées par la rhétorique politique, et leur dialogue croissant dans de nombreux pays met en évidence la capacité mutuelle d'apprendre et de se féconder, si l'on pense immédiatement à leur interaction mutuelle. L'analyse de la manière dont la relation entre transparence et innovations démocratiques a eu tendance à se structurer ces dernières années montre que ces innovations sont nécessaires mais pas suffisantes pour assurer un haut niveau de transparence, ce qui nécessite de résoudre les problèmes structurels concernant l'organisation politico-administrative, les ressources, la mentalité répandue et la communication publique dans un contexte donné. Au moins, elles ne suffisent pas lorsque le contexte n'impose pas d'objectifs ambitieux pour repenser radicalement la participation, à travers des mouvements «en réseau» qui peuvent – en croisant différentes expériences – refléter collectivement de nouvelles façons de mettre les actions participatives dans un dialogue promu « du haut vers le bas » et « du bas vers le haut ».

Mots-clés principe de transparence; participation citoyenne; politiques publiques; données ouvertes; support mutuel.

Introdução

No início de junho de 2020, o presidente brasileiro deu ordens para bloquear e tornar invisível a publicação de uma série de dados sobre a pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) (Philips, 2020), que os cidadãos já estavam acostumados a receber diariamente (como em todos os outros países) das mais importantes instituições de saúde. Embora essa decisão tenha sido logo revertida pelo Supremo Tribunal Federal, ela representa, no entanto, um acontecimento importante sobre o qual devemos refletir, pois foi um grande atentado aos direitos constitucionais (que também prejudicam os países vizinhos e aqueles vinculados ao Brasil pelos meios de transporte), ainda mais se for analisado no marco dos deveres da sociedade da informação, o que constitui uma característica ímpar da atual ordem mundial.

Tal ato de violência contra o direito à informação (perpetrado em meio a uma tragédia coletiva) durou pouco, sendo logo anulado pelo Supremo Tribunal Federal. Porém vale a pena interrogarse sobre a sua conceição. Ele certamente teve por objetivos a “desestabilização democrática”, ao menos em 3 direções: 1) silenciar as principais fontes de informação (ou pelo menos minimizar sua visibilidade), impossibilitando os cidadãos de julgar as medidas de saúde pública tomadas pelas instituições (sobretudo as mais intervencionistas, como as administrações estaduais e municipais), prejudicando o trabalho de quem deu a conhecer uma ideia de bem comum diferente daquela do Estado central (incluindo alguns meios de comunicação que estavam entre os alvos centrais do ataque presidencial); 2) a diminuição das informações detalhadas – especialmente sobre mortes relacionadas à pandemia – aumenta a incerteza e o medo dos cidadãos diante de uma ameaça cuja amplitude eles perdem de vista, e torna-os mais vulneráveis, inseguros e submissos (mas também hipercríticos em relação àqueles que adotam medidas de proteção que não são totalmente compreensíveis diante de um problema cujas dimensões são desconhecidas); 3) a vulnerabilidade que a ignorância proporciona – em um momento ainda percebido como traumático – facilita a busca por um “messias”, uma figura com a qual contar em situação de quase total abandono, o que facilita o enfraquecimento dos “freios e contrapesos” da democracia, em favor de paternalismos autoritários.

Não é a primeira vez que isso acontece: em agosto de 2019, o diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) foi demitido por ter revelado muitos dados considerados “incômodos”. Dessa vez, a nova ferida infligida pelo presidente Bolsonaro à democracia brasileira se soma a uma situação que tem mostrado erros e incertezas em muitos países, como revelado pelas polêmicas que eclodiram na Espanha, na Itália, no Reino Unido ou em Portugal em relação aos erros de cálculo dos principais indicadores da propagação da COVID-19 e – sobretudo – diante do debate internacional sobre as possíveis deficiências e omissões de países como China, Rússia, Estados Unidos da América (EUA) ou

Irã quanto ao início da pandemia em seus territórios. Pode-se imaginar que, em mais de um lugar do planeta, as instituições não tenham realizado ou divulgado avaliações importantes sobre a propagação da pandemia (principalmente no que diz respeito aos óbitos anteriores a março de 2020, aqueles ocorridos em asilos ou em comunidades isoladas, como os indígenas ou os ciganos, ou alguns centros e campos de refugiados). E até os “ajustes” de alguns dados que deveriam ser deixados para trás não podem ser descartados. Mas é certo que um tapa na cara da democracia, tão gritante quanto o que se tentou dar no Brasil, tem se mostrado digno dos níveis de mentiras públicas de regimes como o da Coreia do Norte.

Felizmente, apesar das muitas falhas, as “democracias do público” de que falava Manin (2013) há três décadas dificultam um silenciamento total da verdade, apesar de amarem distorções e manipulações. Assim, o ato de Bolsonaro foi em parte um bumerangue, expondo a vontade de atacar os princípios do conhecimento e da informação, além de “punir” quem tivesse uma interpretação dos deveres do Estado diante da pandemia diferente daquela do presidente (incluindo vários ministros e colaboradores demitidos nesse curto espaço de tempo). E isso tem ativado um pacto de colaboração entre diversos meios de comunicação “rivais” (Folha de S. Paulo, 2020) para coletar e divulgar – juntos – os dados silenciados pelo governo, desempenhando um papel quase de “guardiões da democracia”. Mas a ação de censura – felizmente concebida de modo infantil, mal executado e, portanto, autodestrutivo – deve ser julgada pelo que é, independentemente dos efeitos reais que teve: ou seja, um atentado ao princípio da transparência e socialização do conhecimento produzido pelos monopólios da gestão pública (no caso o Ministério da Saúde), que é a base do controle de gestão que as eleições deveriam representar em relação ao comportamento dos representantes eleitos. Foi também uma tentativa de reprimir a “responsabilidade social” (social accountability), que tem a ver com a capacidade da sociedade, da mídia e da opinião pública, como um todo, de manter as instituições sob constante vigilância e questioná-las sobre seu comportamento.

Tal ataque à Constituição é mais bem compreensível se olharmos para as tentativas de alguns grupos de pesquisa brasileiros de desafiar as interpretações oficiais unívocas (abstratas, na melhor das hipóteses, e manipulativas, na pior delas) dos efeitos da COVID-19 disponíveis já no primeiro mês de sua propagação: ou seja, é uma doença que atinge a todos indistintamente, independente de classe e renda, e cuja multiplicação está relacionada à densidade urbana das localidades. Por outro lado, muitos estudos de pesquisadores independentes (como os do grupo coordenado pela urbanista Raquel Rolnik, 2020) – aliás – têm desempenhado um papel positivo ao aplicar nas cidades brasileiras a visão sobre a propagação da pandemia que Adam Rogers (2020) descreveu muito bem na *Wired* com estas palavras: “não se trata de quilômetros quadrados, mas de metros quadrados”, e, acima de tudo, “do número de pessoas por unidade habitacional”, porque “as cidades não protegem todos os seus habitantes da mesma maneira. A diferença entre as pessoas

que mais se beneficiam das paredes (metafórica e literalmente) e aquelas que menos se beneficiam delas acaba sendo mais forte do que qualquer outro tipo de diferença”. Esse ponto de vista evoca claramente um amplo leque de questões de justiça distributiva e polarização socioespacial, que desafiam o sistema capitalista e os modos como passamos a pensar a cidade e os espaços domésticos no século passado, bem como a separação fictícia (em forma de zoneamento) de atividades humanas que – em momentos de tragédia coletiva – acabam desenvolvendo-se juntas nos mesmos espaços de convivência, sem terem sido devidamente preparadas para tal uso multidimensional.

Decerto, estudos independentes precisam de dados, e dados bem desagregados, para apresentar suas contra-visões interpretativas sobre um determinado fenômeno. Portanto, silenciar e tornar “opacas” as informações sobre a COVID-19 também é uma forma de atacar tanto a autonomia social como a autonomia do mundo da pesquisa, para que não impeçam – com sua exegese – os planos perturbadores da política e um possível uso instrumental da pandemia para criar medidas de emergência que – apenas marginalmente – visam a proteger os interesses dos cidadãos. Portanto, silenciar a informação também é um atentado ao direito à participação cidadã, pois enfraquece os argumentos do debate público e deixa mais vulneráveis os cidadãos, a oposição e os meios de comunicação, que podem ser acusados de “ignorância e incompetência” quando se mostra conveniente silenciar-los, revelando dados isolados e recortados da maneira mais útil para quem os produz, no momento que parecer mais útil.

O respeito ao princípio da transparência requer, de fato, um fluxo permanente e não seletivo de conhecimento em contextos políticos, e a possibilidade de dados brutos estarem disponíveis para todos, para que um processo de reações e análises possa ser desencadeado (de forma clara e também perceptível) diante dos efeitos produzidos pelos dados, em benefício do aprimoramento das próprias políticas. Isto é exatamente o oposto daquilo que o ato de Bolsonaro desencadeia: uma comparação entre “supostas verdades” produzidas de modo autônomo por diversos atores, que buscam desestabilizar a democracia, aumentando o clima de radicalização e polarização social, o que constitui a estratégia central do estilo de governo do presidente brasileiro e de seu círculo de apoiadores.

A contribuição que este artigo almeja trazer consiste em algumas reflexões sobre a relação entre participação e transparência, termo que parece ser fundamental na retórica política moderna, estando muitas vezes associado à explicação das crises que afetam nossas democracias, e sempre presentes em propostas de solução para esse tipo de crise (Blondiaux, 2008). Quanto à relação entre transparência e participação como tema, a literatura internacional tem sido cada vez mais questionadora nos últimos anos, embora com menor intensidade do que os estudos sobre transparência e governança. Entre estes últimos há um ensaio de Kosack e Fung (2014) que – construindo cinco “mundos” weberianos

idealtípicos em relação aos obstáculos existentes em vários contextos socioinstitucionais – examinou a evolução da transparência do *status* de um fim em si para o de uma ferramenta para resolver questões cada vez mais práticas de gestão e ação pública. Estamos convictos de que esses meses de reflexão sobre a COVID-19 e sobre a dificuldade de informar adequadamente os cidadãos quanto à sua divulgação e suas implicações contribuirão sobremaneira para avançar no campo das propostas para estreitar as relações entre a participação cidadã, por um lado, e a transparência e a informação pública, por outro. Ainda mais no que diz respeito ao período pós-emergência, ou seja, a construção de um “novo normal”, que exige repensar a transparência e a informação pública em um contexto no qual, tendo uma gestão isolada por parte de “executivos” políticos no clima de “obediência” que dominou a fase das políticas de emergência, faz-se necessário substituir o retorno à complexa interação entre poderes distintos e complementares do Estado e o criterioso diálogo com a sociedade em suas múltiplas expressões organizacionais. Como escreveu Gustavo Zagrebelsky, intelectual italiano e fundador da “Biennale Democrazia” de Turim, se *“os hábitos, as atividades e as necessidades materiais e espirituais das pessoas não são uma matéria inerte, maleável nos mínimos detalhes como a cera”*, a fase pós-emergência deve ser a fase da responsabilidade, que não pode prescindir da participação ativa dos cidadãos, porque “invocar a obediência e exigir a responsabilidade ética são coisas completamente diferentes” e os meios para promovê-las também são totalmente distintos (Allegretti, 2020; Zagrebelsky, 2020).

1. Ambivalência e polissemia da transparência

O termo “transparência” se mostra ambíguo e polissêmico, pois, ao mesmo tempo, apresenta-se como um “horizonte” ainda inexplorado que é (ou pelo menos deveria ser) um “princípio de referência” das práticas político-administrativas; mas, muitas vezes, também é proposto como uma “panaceia”, isto é, um ato quase “mágico” capaz – em si – de desencadear uma reversão automática da dinâmica de crise nas instituições políticas e nos partidos que – nas democracias liberais – ainda representam o principal suporte organizacional, bem como a principal ferramenta para a seleção dos representantes.

Nos principais dicionários – além das definições relativas à natureza física e pictórica do conceito – a transparência é descrita como um “alto nível de simplicidade formal e de clareza expressiva [...] facilidade de compreensão ou intuição do sentido ou significado, mesmo que não seja explicitamente expresso” (Trasparenza, n.d.), lembrando que – em termos de atos, comportamentos, situações e modos de proceder, especialmente na vida pública e nas relações com a comunidade – significa “clareza, publicidade, ausência de qualquer vontade de ocultação e sigilo”. Para tanto, o conceito é explicado em relação a orçamentos, depósitos bancários, comportamento dos funcionários, discursos dos políticos, comunicações no rádio e na televisão, competições e licitações, contratação de novos funcionários, bem como os procedimentos e as regras do jogo nas diversas maneiras

de “filtrar” a presença de indivíduos e grupos no cenário democrático. Consequentemente, na economia, a transparência é entendida como *a possibilidade teórica dos operadores, em regime de absoluta livre concorrência, conhecerem os termos de todas as negociações ali realizadas*. No entanto, em linguagem política, frequentemente esse termo é usado (devido à assonância com a palavra inglesa que significa “vidro”) “como uma tradução imprecisa de *glasnost* em russo... [isto é] para indicar a divulgação de notícias políticas, econômicas, culturais na mídia”. É por isso que o adjetivo “transparente” (Trasparènte, n.d.) é considerado sinônimo de “franco, sincero”, mas também de “aberto, claro, facilmente verificável e controlável” e – por analogia – “incapaz de fingimento ou hipocrisia, que revela o que pensa... sem sombras, sem mistérios”.

Sem dúvida, uma “história social” do termo (Corbolante & Musacchio, 2013), que tenta traçar sua vida desde a primeira comprovação até sua consolidação e suas modificações, poderia aumentar a percepção da ambiguidade da palavra “transparência”, mesmo que seja apenas em relação aos significados que adquire na comunicação política e no direito (Cannetti, 2016). A variação terminológica é sub-representada nos textos populares, uma vez que os significados predominantes que a literatura atribui formalmente ao termo muitas vezes têm uma forte carga inercial e nem sempre são capazes de “representar o momento” ou explicar alguns fenômenos interessantes; por exemplo, aqueles relativos à chamada *formação secundária ou derivada dos termos*, bem como a crônica da mudança terminológica, que representa, ainda, uma explicação dos vários graus de transparência e opacidade dos termos (e suas consequências) diante dos diferentes grupos sociais ao longo do tempo (Corbolante & Musacchio, 2013).

Como bem escreveu Valentina Bano (2008, p. 17, tradução nossa), diante da definição sintética do conceito de transparência – sobre o qual muito se disse e se escreveu – não se refletiu suficientemente. Acima de tudo, subestima-se o facto de que o que é definido como “uma qualidade” e “uma característica” dos “corpos que se interpõem entre o olho e os outros objetos”, também é “um modo de ser e uma característica da própria vista”, como a etimologia original que deriva do latim medieval *transparens* sugere (composto de *trans-* – através – e *pareo* – verbo “que pode ser transitivo e intransitivo, ou seja, significa ver, mas, além disso, *aparecer, mostrar-se*”). Bano (2008), sublinhando que “ver através da transparência significa trazer algo a lume”, sugere que a transparência deve ser lida ao mesmo tempo como “uma característica do que se vê, como se vê ou mesmo como se mostra através de um filtro”¹. Portanto, o conceito que sintetiza o termo transparência deve ser interpretado de duas maneiras: “*é a característica de um objeto que tem a função de filtro, ou seja, define a capacidade deste último mostrar o que vai além de si. Mas também é uma forma de olhar-se, ou seja, quando alguém usa um filtro*” (id.).

Recordando os estudos da psicologia perceptiva que interpretam a transparência como um assunto pertencente ao amplo campo das relações entre fenômeno físico e

¹ Segundo Bano (2008, p. 17, tradução nossa), a tradução grega do adjetivo *trasparente* é ainda mais clara, pois o verbo φαίνω tem um valor sensorial, de modo que o adjetivo que dele deriva – φαινόμενος – significa “visível diante dos sentidos”.

processamento psicológico, e contando com análises importantes da história da arte, hoje, seria fundamental abordar “a questão da impressão de transparência” para então a redefinir como um conceito amplo, “ligado a um forte valor psicológico”, o que nos obriga a “transferir esta questão” para o campo dos fenômenos perceptuais (Bano, 2008, p. 25, tradução nossa). Se pensarmos na mudança semântica do conceito de transparência no campo das atitudes e dos comportamentos políticos e sociais, e assumindo o valor da “franqueza” e da “autenticidade”, a devoção com que muitos olham para políticos como Trump, Salvini ou Bolsonaro não pode deixar de vir à mente, identificando seu comportamento “não mediado” pela diplomacia institucional tradicional como um sintoma – senão uma prova – de uma transparência que “nada tem a esconder”. Naturalmente, se você assumir o fortíssimo papel de *spin doctor* por trás da construção da imagem desses personagens, sentirá que quanto mais a “autenticidade” dos comportamentos for exibida, mais haverá por trás da metódica construção de um personagem. Trata-se, portanto, de reconhecer a *astúcia da política* e a *astúcia das instituições* para entender como a transparência também pode ser vista como um conceito de natureza psicoperceptiva, ou seja, “uma impressão que nosso cérebro processa a partir dos estímulos que são proporcionais ao estado psicofísico do observador” (Bano, 2008, p. 25, tradução nossa). Além da metáfora, a perda gradual de intensidade democrática que muitas democracias liberais vivenciaram nas últimas décadas e a crise inter-relacionada da percepção de legitimidade das estruturas partidárias e das próprias instituições (muitas vezes confundidas, devido a uma inteligente sobreposição e confusão de planos buscadas por muitos dos novos líderes), tiveram e ainda têm peso significativo na afirmação do poderoso uso e abuso do termo *transparência* na arena política, e em sua modificação gradual e seu enriquecimento nas dimensões de leitura que o tornam cheio de ambiguidade. Além disso, trata-se de um destino imaginável, que esse termo compartilha com outros (como “participação”), que agora se tornaram moda para todas as estações, ou seja, chavões, palavras com conteúdo extensível, facilmente adaptável a contextos bastante diferentes (e, muitas vezes, opostos) e ao conteúdo e às perspectivas de leitura que, na melhor das hipóteses, abordam apenas os potenciais significados restritivos do termo, que adotam como centrais para sua retórica.

Sob essa perspectiva, propomos nas páginas seguintes algumas reflexões sobre como – na última década – a crescente centralidade da retórica da transparência tendeu a ler a relação com as inovações democráticas (Smith, 2009; Sorice, 2019), concebidos “a convite” das instituições como espaços gradativamente institucionalizados e formalizados de envolvimento direto dos moradores na construção das políticas públicas. Diante do espaço aqui disponibilizado, deixamos de lado outro campo importante, que é a relação entre transparência e formas participativas “por irrupção” (Blas & Ibarra, 2006), ou seja, espaços de auto-organização social que requerem comprometimento dos cidadãos nas decisões de instituições que, com frequência, não se dispõem a abrir tais espaços. Fazemos tal tentativa com a consciência de adentrarmos um quadro em rápida evolução que – talvez – não nos permita oferecer uma explicação unívoca sobre as formas como o “apoio mútuo” entre transparência e participação é continuamente ignorado e/ou reimaginado.

2. O mito moderno da transparência como uma aspiração coletiva

No quadro delineado acima, não é de estranhar que a transparência também tenha tomado os contornos de um conceito *mitopoético*, participando na produção de mitos político-sociais. Isso é verdade especialmente quando encaramos os mitos como fatos idealizados exemplares que se baseiam em uma forte carga de paixão, capaz de polarizar as aspirações de uma comunidade ou de uma época inteira, de legitimar práticas rituais ou instituições sociais e de revelarem-se fantásticas apenas na aparência, mas sendo verdadeiros portadores de sua própria verdade interior e de mensagens que tentam responder às grandes questões que cada pessoa faz a si mesma acerca do modo como viver melhor nossa dimensão de animais sociais em um ambiente cada vez mais dominado pelo individualismo e pela autorreferencialidade de indivíduos, grupos, instituições políticas e econômico-financeiras, além de diversos órgãos intermediários da sociedade e do terceiro setor (Condesso, 2011).

Na classificação dos “mitos” realizada pela *Enciclopedia Treccani* (Mito, n.d., tradução nossa), podemos falar sobre a nova dimensão da transparência como produtora de mitos de natureza *etiológica* (que procuram explicar as causas e as origens dos acontecimentos e os aspectos da realidade), mas também *escatológica* (sobre o futuro do mundo), e parcialmente *soteriológica ou cultural* (relacionados às atividades de um salvador ou de um herói civilizador). Estamos em um campo no qual o valor simbólico do mito (como uma representação intuitiva e visual de algo que parece transcender o poder do olho e a capacidade de compreensão racional de um ser humano “mortal” comum) é acompanhado por um valor estético específico (por exemplo, a mimese exibida por certa mediocridade de grande parte dos chamados líderes “populistas”), capaz de atuar no sentido político ou religioso sobre as crenças práticas dos homens, como defendia Benedetto Croce, e de reforçar a conotação de homem como um “produtor de símbolos” (*animal symbolicum*) típica da visão de Ernst Cassirer.

O que mais seria toda a mitologia sobre a ausência de corrupção durante o regime militar brasileiro – a cuja memória o novo presidente Bolsonaro queria ser amarrado pela mão, também para testar e fortalecer sua promessa de retidão e confiabilidade? Para quem pensa sobre isso por um único momento, resta claro que o fato de existir apenas uma pequena parte da memória documentada acerca da corrupção e do grande desperdício de recursos públicos por parte das ditaduras se deve à prática do silenciamento programático de qualquer órgão de controle social sobre o trabalho das elites dominantes. No entanto, a associação quase automática do conceito de “não corrupção” ao de “transparência”, que produz mitos em apoio à imagem de personagens íntegros (e que os preserva a despeito de claras evidências de que na verdade eles não o são²) o que mais seria senão uma

² Basta ver o uso documentado de meios e recursos do Estado por parte de Bolsonaro para fins pessoais e em benefício de familiares, os obstáculos colocados diante do sistema judicial durante qualquer investigação sobre o

mudança mais ou menos involuntária da realidade por parte da imaginação? O que mais seria senão a demonstração de uma mudança semântica do conceito de “transparência” para uma dimensão de desejo coletivo, utopia e sonho de uma realidade diferente da atual? Como afirmou o teórico do sindicalismo revolucionário Georges Sorel, o mito – em casos como este – traz “um aspecto de plena realidade às esperanças da próxima ação” (Mito político, n.d., tradução nossa) e, portanto, mostra-se muito útil para construir uma nova sociedade. Isso parece perfeitamente compatível com uma visão neoliberal que tende a agir contraindo o presente e nos fazendo acreditar em um futuro muito aberto e cheio de esperanças perceptíveis de melhoria coletiva e individual (Santos, 2005).

Em casos semelhantes, a transparência não é apenas uma qualidade reconhecida (embora haja ausência de validade racional) atribuída a determinado sujeito político, mas também se trata do horizonte a ter em vista e do meio (o “filtro”, como diria Valentina Bano) de reconhecer as características de acessibilidade nesse horizonte. Portanto, é uma profecia que parece se autocumprir, a partir de uma leitura pouco lúcida dos traços que o comportamento de uma elite militar poderia apresentar como inatos, como – presumimos – sua capacidade de respeitar as instituições, a ordem e os procedimentos previstos pelo regime do Estado em que operam: todos mitos, especialmente se forem considerados à luz de uma análise diacrônica minimamente racional do contexto histórico ao qual se referem. Na medicina e na psicologia quase se poderia falar de um *mito familiar*, isto é, de um esquema cognitivo aceito por muitos (parcialmente inconsciente e, com frequência, falso e ilusório) (Mito familiare, n.d.) que ajuda a criar o senso de identidade familiar em si e – tornando-se capaz de polarizar as aspirações de determinada comunidade – torna-se quase uma espécie de tabu que ninguém deve questionar, por meio do qual se transmitem as regras morais e as obrigações da vida em comum (Andolfi & Angelo, 1987).

3. Transparência como princípio constitucional?

Como escreveu o linguista Tullio de Mauro, quem está a serviço de um público “tem o dever constitucional de se fazer compreender” (Corbolante, 2014, p. 1, tradução nossa). Apesar dessa consideração totalmente compreensível e quase “óbvia”, deve-se reconhecer que o termo *transparência* foi introduzido tardiamente na legislação de muitos países e está formalmente ausente de diversas Constituições. Trata-se do indicador de uma preocupação recente, que só surgiu no final dos anos 1980, intimamente relacionada a outros conceitos fundamentais das novas ideias de gestão relativas à administração pública, como a New Public Management (NPM). Essas fórmulas, também grandes produtoras de mitos (Allegretti, 2019), giram em torno dos princípios da transparência e de outros “anglicismos institucionais” (Corbolante, 2013, tradução nossa) que muitas vezes se associam a eles, como *accountability*, *responsiveness*, *customer-care* ou *institutional performance*. Só mais

comportamento de seus filhos, bem como o sigilo imposto ao uso de cartões de crédito presidenciais, a seus exames médicos de COVID-19 e aos nomes das pessoas que visitam as residências e os escritórios presidenciais.

tarde – no final da década de 1990 – e ainda mais com o rápido declínio do mito da NPM – a transparência se tornará cada vez mais associada ao conceito de promoção da participação (Allegretti, 2019).

Refira-se que o termo *transparência* não aparece em quase nenhuma das Constituições europeias mais antigas nem em muitas das mais recentes (salvo raras exceções, e muitas vezes em consequência de alterações constitucionais introduzidas no início deste milênio)³. Quando presente, seu uso com frequência se relaciona com as obrigações que a Constituição estabelece para determinado ator, considerado estratégico e/ou fraco nesse contexto específico e – muitas vezes – na conjuntura histórica específica em que a referência foi concebida e introduzida⁴. Em termos estatísticos, o estatuto constitucional da importância do princípio de transparência está mais comumente presente em alguns países que pertenciam ao antigo bloco soviético (alguns hoje na União Europeia [UE] ou no Conselho da Europa [CoE] e outros que se concentram na área das autocracias do Cáucaso)⁵. Provavelmente, a datação dessas Constituições, as consultorias internacionais que muitas vezes acompanharam sua redação e a necessidade de superar alguns pontos obscuros típicos de regimes anteriores as tornaram mais permeáveis à introdução na Carta Magna de termos que, entretanto, tornaram-se comuns na legislação ordinária de muitos países. A situação não difere muito em outras partes do Norte Global (América do

3 O autor fez uma análise das Constituições dos 47 países do Conselho da Europa, de 7 dos principais países latino-americanos (Uruguai, Chile, Argentina, Brasil, Bolívia, Equador e Colômbia) e de alguns dos 36 países membros da OCDE (Austrália, Canadá, Japão, Israel, México, Nova Zelândia, Coreia do Sul, EUA e Turquia), bem como de alguns países africanos que mantêm estreitas relações de cooperação com a UE (Marrocos, Tunísia e África do Sul). Constitute (n.d.), Legislation Online (n.d.) e EUR-Lex (n.d.) oferecem os melhores recursos para tal trabalho.

4 Por exemplo, em Portugal a Constituição de 1976 (ou, melhor, suas alterações de 1997) menciona a *transparência* apenas como um princípio que deve reger a ação dos partidos políticos (art. 51.5 e art. 113), as campanhas eleitorais e seus saldos contábeis (art. 26), enquanto na Grécia – desde 2008 – a *transparência* é uma preocupação, especialmente no que diz respeito ao sistema de informação (art. 14), à gestão financeira dos partidos (art. 29.2), agências e governos locais (art. 102 – 5) e concursos para funcionários da administração pública (art. 103** - 7). Dentre os outros (poucos) países da Europa Ocidental que mencionam *transparência* na Constituição, alguns limitam a referência à preparação de orçamentos públicos (Áustria, art. 51.8 e 51 – 9.2) ou às atas do Congresso do Estado (San Marino, art. 3). Apenas em Andorra – onde a Constituição data de 1993 – a *transparência* se refere ao comportamento da administração pública em geral (art. 72.3). Mesmo no projeto de Constituição escocesa discutido em 2013, por ocasião do Referendo sobre a Independência do Reino Unido, a *transparência* aparece apenas uma vez: no art. 108, dedicado à integridade das campanhas eleitorais e ao financiamento dos partidos.

5 Na Ucrânia, a *transparência* é considerada um princípio orientador apenas para o Tribunal Constitucional (art. 147); no Quirguistão, no que diz respeito aos orçamentos das autoridades locais (art. 110 – 5); na Geórgia, desde 2018, as preocupações se referem à atividade de partidos políticos (art. 3.4) e de promotores públicos (art. 65.3), enquanto na Albânia é apenas no sistema judicial e nos órgãos de supervisão que devem ser aplicados os princípios da *transparência* (arts. 146-148a). Na Moldávia, a Constituição alterada entre 1994 e 2016 enfatiza a necessidade de agir com *transparência* para a nomeação do Defensor Público (art. 591) e para a destituição do Conselheiro Geral pelo Presidente que o nomeou (art. 125). Na reforma constitucional, em vigor desde janeiro de 2019 na Hungria de Orbán, a “transparência” aparece como um importante princípio transversal, que não só deve moldar os orçamentos do governo central (arts. 36 e 37.1), mas, acima de tudo, deve caracterizar a gestão e as fontes de financiamento das organizações encarregadas da gestão de recursos nacionais importantes (37.4), para garantir o controle. Aqui, *transparência* se refere a governança, financiamento e estruturação de entidades, inclusive privadas, que podem ameaçar a autonomia do país e a capacidade de controle de seus recursos estratégicos.

Norte e Oceania) e em vários contextos latino-americanos⁶ que, muitas vezes, contam com Constituições elaboradas no final das ditaduras dos anos 1970 e 1980, e tendem a introduzir o termo transparência apenas de modo pontual e nas revisões do final do milênio anterior ou do início do novo milênio. Se, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) da Ásia e da Oceania as referências ao princípio da transparência estão totalmente ausentes, na região africana – provavelmente também por pressão de organismos multilaterais e da cooperação bilateral ocidental – as referências parecem mais presentes (embora isso não ocorra com distribuição homogênea), também em apoio às lutas anticorrupção⁷.

Colocando tal panorama internacional em relação à presença – nas próprias Constituições – de princípios vinculados à promoção da democracia participativa e deliberativa, pôde-se observar que a “transparência” era uma preocupação “implícita” até o início do novo milênio, quando passou a ser prontamente introduzida em várias revisões constitucionais. No entanto, na maioria dos casos em que o princípio da transparência vem surgindo gradativamente, poucos são os casos em que é explicitamente apontado como princípio fundamental da ação administrativa nas diferentes instâncias do Estado. Mais frequentemente, aparece de modo “instrumental” como garantia para o alcance de objetivos maiores: de justiça e paz, por exemplo (como na Constituição sul-africana), ou ainda de meritocracia, imparcialidade e controle social da ação pública. Ainda mais frequentemente, o princípio é não tão invocado para o Estado em geral quanto para as organizações que o sustentam (partidos, sindicatos, meios de comunicação, funcionários públicos etc.) e – sobretudo – para garantir o correto comportamento do Poder Judiciário. Portanto, a presença explícita da “transparência” muitas vezes parece visar ao fortalecimento de institutos e instituições que, no momento da (re)formulação constitucional, parecem perder

6 No Brasil, a Constituição de 1988 fala de *transparência* sobre os princípios norteadores do Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, alterado pela Emenda Constitucional n. 71/2012) e os atos e procedimentos relativos à sua adesão à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 35). No Chile, porém, o art. 18 reserva *transparência* para a gestão de empréstimos e partidos, enquanto no México a Constituição de 1857 (alterada em 2017), no ponto IX, também se refere à necessidade de garantir a *transparência* administrativa por meio de princípios de governança digital e dados abertos, especialmente no que diz respeito a orçamentos administrativos, empréstimos, endividamento (VIII 3º) e eleição para cargos como a Comissão Nacional de Direitos Humanos (XXIX-S). Muito moderna é – sem dúvida – a preocupação de constitucionalizar o Sistema Nacional Anticorrupção e os árbitros que dele fazem parte (art. 113).

7 Entre as Constituições agora consolidadas, a sul-africana de 1996 apresenta a *transparência* como princípio indispensável da administração pública (art. 41) e garantia de recurso aos princípios da democracia participativa e da participação pública nas decisões da Assembleia Nacional (art. 57), do Conselho Nacional das Províncias e das próprias províncias (art. 70). O art. 195 especifica algumas condições para atingir o objetivo da *transparência* – como a prestação ao público de “informações oportunas, acessíveis e verídicas” – que deve reger a gestão dos orçamentos das diferentes esferas do Estado (art. 215) e, sobretudo, do Tesouro Nacional e do regime de contratação (art. 217). Entre as novas Constituições, a que mais valoriza o princípio da *transparência* é a tunisiana (2014), que a coloca explicitamente como o instrumento central de uma administração pública a serviço dos cidadãos (art. 15), do trabalho dos partidos, dos sindicatos e das organizações civis (art. 35), dos procedimentos de eleição dos Parlamentares, do Presidente, do Tribunal de Contas (arts. 55 e 75), da Comissão Suprema Eleitoral Independente (art. 126), dos governos locais (art. 133) e – especialmente – da Comissão contra a Corrupção e pela Boa Governança (art. 130).

sua capacidade de atrair por si – nas condições em que se encontram naquela conjuntura – a confiança da maioria dos cidadãos.

Duas exceções ao panorama comum – ambas situadas na América Latina – veem uma presença “onipresente” do apelo à transparência na Constituição como corolário indispensável da construção de Estados multinacionais, etnicamente complexos, em busca de maior justiça social e respeito mútuo entre diferentes culturas e tradições democráticas (e também jurídicas), que se refletem inclusive no multilinguismo híbrido usado no texto constitucional. No caso da Constituição da Bolívia de 2008, o termo *transparência* aparece desde o início como um dos valores centrais nos quais se baseia o Estado (art. 8º): não só a administração pública e seus funcionários (arts. 232 e 242), mas também a universidade (art. 93), o sistema judicial (art. 115), a Controladoria Geral do Estado (art. 180), a organização econômica do Estado por meio de uma economia plural com fortes conotações sociais e solidárias (art. 306) e – sobretudo – as políticas fiscais (art. 323). Um capítulo é dedicado a “participação e controle social”, sendo dever dos cidadãos contribuir para a construção coletiva de políticas públicas e de legislações, além da transparência na gestão das informações (art. 242.4).

A presença do princípio da “transparência” na Constituição – de 2008 – do Equador, inicialmente estabelecido como valor central das políticas previdenciárias (arts. 34, 340 e 368), de emprego (art. 61), fiscais (arts. 285-288) e tributárias (art. 300) e, então, todos os trabalhos administrativos (art. 225). Também aqui a transparência se apresenta como atributo indispensável da participação ativa dos cidadãos na vida civil e comunitária (art. 83), estando associada à construção de órgãos deliberativos organizados, orçamentos participativos (OP) e outras formas de controle do trabalho das autoridades eleitas e de suas tecnoestruturas (arts. 100 e 204), bem como do mercado e sua integridade (art. 320). Como aponta Santos (2010, p. 95, tradução nossa), a Constituição do Equador define a organização do Estado como “participação e organização do poder” (título IV) e, da mesma forma, estabelece a “participação na democracia” (cap. 1) como uma orientação central que exige clareza nos procedimentos e na construção das decisões e uma supervisão social generalizada, em particular sobre as forças de mercado que gerem recursos públicos importantes (art. 297). Não é surpreendente, portanto, que existam referências explícitas ao princípio da transparência como base do “regime de desenvolvimento” (art. 275), que se articula mutuamente entre sistemas econômicos, políticos, socioculturais e ambientais, e um planejamento voltado à realização daquilo que é definido como “boa vida” e “sumak kawsay” (art. 283). A transparência e a participação, muitas vezes combinadas, são invocadas até na estruturação das relações internacionais e em questões de dívida externa (arts. 416 e 422).

Sem dúvida, essas duas Constituições – fruto de longos processos participativos e de negociação (como bem descrito em Santos, 2010) – representam um *unicum* pela riqueza com que constitucionalizam o princípio da transparência, levando ao extremo um caminho de estreita relação entre ele e a garantia da participação dos cidadãos na construção da

política e das políticas públicas. A combinação não é estranha a outros países, onde, no entanto, parece ser implementada em nível legislativo e regulamentar abaixo do nível constitucional, quando não se limita apenas à esfera local. O que torna o Equador e a Bolívia mais avançados do que outros contextos no declínio da centralidade da transparência é sua inclusão em um quadro forjado pelo princípio da plurinacionalidade que – em vez de colidir com o princípio da participação – parece, pelo contrário, enriquecer-se “com formas de participação mais avançadas e complexas”, que, “junto com a participação de cidadãos de raízes republicanas liberais”, reconheçam “a participação de diferentes povos ou nacionalidades” com suas diferentes tradições de compromisso civil e/ou comunitário, além de autocontrole social, cujas tensões construtivas “perpassam a organização e a funcionalidade do Estado em diferentes níveis” (Santos, 2010, p. 95, tradução nossa). Nesses contextos, em estreito contato com a participação, o princípio da transparência se transforma, configurando quase *uma nova esfera pública não estatal* cuja existência só pode ser garantida por meio de uma coerência interna dos diferentes grupos da sociedade, da administração pública, dos sistemas de justiça e até do mercado, diante da interação entre aquilo que a Constituição parece confiar à supervisão e o fortalecimento progressivo desse princípio central para a vida do Estado de Direito.

O valor paradigmático adquirido pelos casos do Equador e da Bolívia reside, portanto, na proposta de ler a transparência como um princípio *onipresente e transversal*, que – intimamente ligado à promoção da participação dos cidadãos em todas as áreas da vida pública – constitui um horizonte ideal e um meio para alcançá-lo, por meio do desencadeamento de um “círculo virtuoso” (Ganuza & Francés, 2012) de relações de controle mútuo e apoio mútuo entre Estado, grupos sociais organizados e indivíduos (reconhecendo que estes também podem revelar-se verdadeiros anticorpos e garantias contra possíveis desvios de grupos sociais intermediários).

4. Participação e transparência: uma combinação crescente

Em vários contextos – na última década – tem surgido uma gradativa tendência de fortalecer a associação dos princípios da transparência e da participação, a ponto de, muitas vezes, torná-los um binômio indissociável, tanto na retórica política quanto na prática legislativa e administrativa. O mundo da pesquisa tem contribuído para o fortalecimento dessa combinação, sobretudo a partir da construção de outra relação próxima, aquela existente entre transparência e produção de informações – considerada (sobretudo pelos chamados autores “deliberacionistas”) uma premissa indispensável para garantir a qualidade de deliberação nos percursos participativos⁸ e, de forma mais geral, em todas as formas de diálogo social, inclusive na interação entre os grupos eleitos do Estado em diferentes níveis

⁸ Se pensarmos nas reflexões sobre ferramentas participativas como as “Deliberative Polls” (Center for Deliberative Democracy, n.d.), os Júris Civis ou a Assembleia dos Cidadãos (Citizens’ Assembly, n.d.), onde o papel das informações aos participantes é um elemento central da organização processual dos processos.

administrativos e as redes e instituições supranacionais. Estas últimas (em um contexto globalizado que tem contribuído para enfraquecer não só o papel do Estado, mas, sobretudo, a confiança dos cidadãos em sua capacidade de responder a suas angústias, necessidades e desejos) muitas vezes acabam desempenhando um papel ambíguo também quanto à promoção do princípio de transparência. Na verdade, tenderam a promovê-lo na retórica e em setores específicos (como na gestão econômica e financeira) como um pré-requisito necessário para qualquer relação entre Estados e entre administrações públicas e cidadãos; mas, muitas vezes, não hesitam em violá-lo repetidamente na prática – especialmente no que diz respeito a procedimentos de nomeação, métodos de tomada de decisão e razões dadas para as escolhas, que devem servir para iluminar a linearidade das relações entre as informações coletadas e as decisões tomadas. Uma análise interessante de Matthew Andrews (2013) mostrou como o sistema de *open budget* em muitos países promove apenas formas de “transparência opaca”, onde a aparente abertura dos dados financeiros cobre lacunas nos níveis de transparência entre os orçamentos e os balanços finais que pode chegar a até 63% em termos de honestidade, clareza e significado dos números apresentados publicamente nos dois tipos de documentos (The Limits of Institutional Reform in Development, n.d.).

Nesse contexto de crescente ambiguidade, a introdução paralela e generalizada do princípio da transparência na legislação ordinária sobre o funcionamento das administrações públicas, a adoção de políticas específicas de promoção da transparência (muitas vezes associadas a objetivos anticorrupção) e a ênfase (repetida como mantra) na necessidade de um constante acoplamento entre estas e a promoção da participação cidadã na construção de políticas públicas vêm produzindo mudanças no uso do próprio termo *transparência*.

Em particular, vale a pena nos determos na consolidação da visão das políticas de transparência como processos circulares, nos quais dois atores diferentes buscam melhorar mutuamente o comportamento do outro. Esses processos precisam de alguém para ativá-los para abrir um círculo virtuoso de mudanças no comportamento dos atores públicos e privados. Nas *frequently asked questions* (FAQ) de “The Transparency Policy Project. Seeking to Understand and Improve Disclosure Systems that Protect the Public” (The Transparency Policy Project, n.d.), a equipe de pesquisadores coordenada por Archon Fung (2008), da Universidade de Harvard, separa duas grandes famílias de objetivos que podem orientar as políticas de transparência e os suportes regulatórios que as sustentam:

- 1) *Os objetivos que visam a reduzir os riscos públicos criados por empresas e organizações sociais* (que estruturam ferramentas como as autocertificações de segurança; os atos de procedimento para a nomeação da alta direção de associações e empresas; os rótulos sobre a composição e a origem dos produtos comerciais e, sobretudo, dos produtos alimentares; os relatórios de emissões de poluentes; os balanços sociais; os relatórios financeiros de empresas etc.).
- 2) *Os objetivos que visam a melhorar a qualidade do funcionamento das instituições e sua capacidade de produzir efeitos nos cidadãos com base na equidade e na*

justiça (que estruturam as grelhas de avaliação de desempenho dos gabinetes e das políticas; os autos de falência; os “relatórios escolares” dos professores; os relatórios de empréstimos bancários e as hipotecas; os “*report cards*”, os “*score cards*” e outros instrumentos semelhantes).

Decerto, também se pode encontrar e classificar políticas de transparência híbridas (que produzem ferramentas como certificados antimáfia ou a divulgação de fundos para campanhas eleitorais), nas quais o objetivo é salvaguardar o bom andamento das “relações perigosas” que possam surgir entre o mercado, o setor privado e as agências governamentais.

Não se deve esquecer, ainda, como o próprio “Transparency Policy Project” ressalta, que as políticas de transparência estão mudando rapidamente, tanto porque as soluções digitais vêm fornecendo sistemas de transparência inovadores e interativos que podem basear-se em dados públicos (mas também adicionar colaborações e outras dimensões gráficas e de documentação multimídia), seja porque tais políticas interagem com formas de participação ou “a convite” e por “irrupção” (Blas & Ibarra, 2006) que podem transformar ferramentas, objetivos e resultados. Considerem-se, por exemplo, a colaboração entre movimentos sociais e governos locais na campanha popular “Banche Armate” na Itália, a interação programática consolidada entre o governo irlandês e a campanha anual “Opções Orçamentárias” da Justiça Social da Irlanda⁹ ou o “Map Kibera” (Map Kibera, n.d.), que desde 2009 consolidou mapas sociais de valores, necessidades e serviços da maior favela do Quênia, formalmente inexistente em mapas oficiais. Esses exemplos lançam luz sobre o que está bem ilustrado no livro *The perils and promises of transparency* (Fung, Graham, & Weil, 2007, p. 51, tradução nossa), ou seja, como “políticas de transparência específicas” – como outras formas de regulação – “objetivam a mudança de comportamento de pessoas e organizações” colocadas em relacionamento mútuo por meio da divulgação de dados e procedimentos de interesse comum. Não importa se o início dessas políticas ocorre “de cima para baixo” ou por solicitação (ou até ativação) “de baixo para cima”. O importante a notar é que para produzir transparência é fundamental relacionar:

- a) Os “divulgadores” (*disclosers*), ou seja, aqueles que fornecem – ou são forçados pelas políticas públicas a fornecer – informações específicas, e cujo comportamento os formuladores de políticas esperam mudar (as instituições públicas locais e nacionais de todos os tipos, inclusive os órgãos vinculados ao interesse público, em forma de parcerias público-privadas, serviços terceirizados etc.);
- b) Os usuários (*users*), ou seja, pessoas ou organizações que recebem as novas informações produzidas pelas políticas de transparência e cujas escolhas os políticos gostariam de melhorar, graças à ativação dessas políticas.

9 O relatório, baseado no plano orçamentário do próximo ano divulgado pelo governo, visa a compreender “qual abordagem tem maior probabilidade de promover o bem-estar humano”. É apresentado ao governo com antecedência e tem por objetivo ajudá-lo a imaginar uma Irlanda mais justa. O *think tank* SJI também fornece análises sociais independentes sobre os balanços consolidados dos 31 municípios irlandeses e analisa “onde o dinheiro foi gasto e onde não foi gasto”, para avaliar as prioridades dos governos locais. Em um guia paralelo intitulado “Cosa valorizza il tuo comune?” [O que seu município valoriza?] Compara sinopticamente todos os principais setores de gastos. Ver (Social Justice Ireland, 2020).

A interação entre esses dois grupos deve desencadear uma “reação em cadeia”, que começa quando os divulgadores fornecem informações aos potenciais usuários, e busca criar um círculo virtuoso de ações e reações a partir do momento em que os usuários (cidadãos e/ou suas organizações) recebem e entendem bem as informações, baseiam-se naquilo que se mostra relevante (porque pode afetar a percepção da instituição que divulgou as informações e ativou as políticas de transparência) e servem para informar a percepção ou o comportamento dos usuários. O ciclo continua se os divulgadores (por exemplo, instituições que tomam decisões de interesse público) interpretam as mudanças perceptuais/comportamentais dos usuários e adaptam seu comportamento a partir das atividades destes (por exemplo, decidem investir mais nos setores de gastos que a comunidade identificou como áreas prioritárias de intervenção e cerne de suas principais preocupações).

Como apontam Fung et al. (2007, p. 55, tradução nossa), geralmente há muitos incentivos para os divulgadores fornecerem informações incompletas (como omissões de explicações, dados de política incompletos ou dados agregados para cobrir erros de implementação, desvios de projeto ou fundos mal usados etc.). Em tais casos, a ação pode produzir menos do que o resultado socialmente desejado. Muitos desses incentivos – que comprometem a eficácia da política de divulgação de informações transparentes durante os processos de tomada de decisão – estão relacionados à agenda oculta de pessoas que ocupam posições-chave nas instituições, cujos interesses podem variar desde o simples desejo de salvaguardar uma visão autorreferencial dos mandatos representativos (totalmente desvinculados da participação direta dos cidadãos) até a vontade de usar seus cargos para obter privilégios ou mesmo obter vantagens ilícitas. Além disso, se nem todas as políticas de transparência atingem o objetivo de promover o interesse público, isso pode dever-se ao fato de que “algumas políticas de transparência não conseguem mudar o comportamento porque poucos [usuários] agem sobre as informações geradas” (Fung et al., 2007, p. 51, tradução nossa). Outras falham, no entanto, porque alteram comportamentos “mas não necessariamente de formas consistentes diante dos objetivos políticos” que obviamente não podem ser julgados em relação à possível agenda oculta de cada membro das instituições envolvidas, mas devem cumprir os objetivos lógicos e explícitos expressos nas medidas que configuram e definem a política.

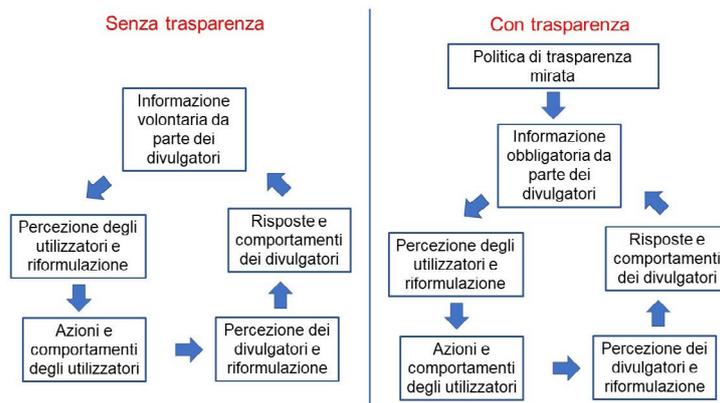
Nesse contexto, a transparência pode ser redefinida como um processo que entrelaça 5 características, que são sequencialmente: “(1) divulgação pública (2) por empresas, organizações (públicas e privadas), comunidades ou indivíduos (3) com informações factuais padronizadas (4) sobre práticas ou produtos específicos (5) para promover um objetivo de interesse público”¹⁰. Em tal perspectiva, as políticas de “transparência direcionada” funcionam se ajudarem a “proporcionar as informações que faltam às pessoas”, que devem ser compreendidas e usadas para melhorar “as opções de clientes, colaboradores, investidores e cidadãos”, que, por sua vez, podem favorecer novas transformações que

10 A definição modifica ligeiramente a proposta por Fung et al. (2007).

“melhorem os mercados ou o funcionamento do governo”. Sob esse ponto de vista, questionar quem são os sujeitos que podem atuar, de tempos em tempos, como iniciadores e ativadores do cobiçado círculo virtuoso, mostra-se tão importante quanto identificar os critérios para que este seja posto em prática.

Figura 1. O ciclo completo de ações e reações, na ausência e na presença de uma “política de transparência direcionada”.

FIGURA 1



Fonte: Fung et al. (2007).

Os sucessos e os fracassos de uma política que promove a transparência podem ser identificados em diferentes estágios do ciclo hipotético representado esquematicamente e simplificado na Figura 1 e julgados por sua capacidade de satisfazer uma série de requisitos além de uma “divulgação pública total” (*full disclosure*) a ser observada. Na proposta do “Transparency Policy Project” já mencionada, esses requisitos poderiam ser estabelecidos como 10 princípios para o desenho eficaz de uma *full disclosure*: (1) fornecer informações de fácil uso para os cidadãos; (2) fortalecer os grupos de usuários; (3) ajudar os divulgadores a entender as mudanças nas escolhas dos usuários; (4) projeto para os benefícios do divulgador; (5) projeto de métricas de precisão e comparabilidade dos dados; (6) projeto para compreensão; (7) incorporar análise e *feedback*; (8) impor sanções; (9) fortalecer a execução; e (10) influenciar outros sistemas regulatórios.

5. Participação, transparência e dados abertos: uma convergência natural?

Repensar – em chave multifacetada – o conceito de transparência e as políticas para sua promoção evidencia a existência de múltiplas características de “convergência” e “interligação” naturais com os princípios de promoção da participação. Em particular, existem 4 fatores que justificam a continuação da associação proposta:

-
- (1) A natureza processual da transparência e da participação, que requer cuidadosa estruturação por etapas e constante produção de memória acerca dos resultados de cada uma delas, de modo a melhor articulá-los sequencialmente;
 - (2) A natureza interativa dos dois processos e o meticuloso cuidado que requer atenção quanto ao reconhecimento do outro e às suas habilidades de aprendizagem e comunicação;
 - (3) A necessidade de produzir conteúdos de modo compreensível, claro, meticuloso e preciso que responda (pelo menos em parte) às inquietações e curiosidades da outra parte, com vistas a facilitar sua apropriação e reutilização;
 - (4) A capacidade de manter um valor “instrumental” a serviço de outras políticas setoriais, atuando como vias “transversais” e ativadoras da inovação social, sem perder um valor epistemológico intrínseco, dos espaços de produção e troca de informação e conhecimento.

A partir dessas “afinidades eletivas” comuns, bem como de suas respectivas complementaridades (como o papel da transparência na redução das assimetrias de informação entre os atores envolvidos nos processos participativos), mostra-se fácil entender como a promoção da transparência e a participação estão frequentemente associadas à retórica política, bem como aos textos normativos e à estruturação das políticas públicas nos mais diversos campos da administração pública e da gestão territorial e econômico-financeira. Nesse cenário, é difícil separar as chamadas “inovações democráticas” (Smith, 2009), que são – antes de tudo – “tecnologias sociais”, da necessidade de propô-las como espaço amostral de transparência. Isso é verdade tanto em relação aos procedimentos organizacionais quanto no que diz respeito à tomada de decisões, à comunicação de dados e critérios que os divulgam ou naquilo que se refere aos papéis dos diferentes atores (e com qualquer escolha de porta-vozes, delegados, moderadores, facilitadores e outras figuras centrais em seu funcionamento). É verdade – enfim – para tudo aquilo que se refere às relações entre espaços participativos/deliberativos, por um lado, e instituições com suas políticas, criatividade e inércia, por outro.

Na última década, as políticas de “transparência direcionada” sofreram rápidas mudanças devido ao uso massivo de soluções digitais, especialmente em decorrência do desenvolvimento da chamada Web 2.0 (por volta de 2006), e da estreita relação estabelecida com as redes sociais. Pode-se falar em uma verdadeira transformação de paradigma ou simplesmente em uma adaptação tecnológica?

Em maio de 2009, o lançamento do *Open Government* para os EUA e a abertura do portal data.gov evidenciaram – internacionalmente – a necessidade de uma mudança de ritmo no conceito de transparência, a partir de um simples espaço de exibição pública de dados, regras e procedimentos, para um complexo processo que, principalmente, visa a reconstruir a confiança dos cidadãos nas instituições. Como escreveram Eaves e McGuire (2018), observando o movimento de dados abertos 10 anos depois, deve-se reconhecer que “teve um impacto, mas não é o impacto que alguns pensaram que estavam recebendo”.

Para além de “certo aumento da transparência dos governos, com potenciais efeitos sobre a corrupção e o compromisso democrático”, a principal vantagem da ênfase na produção e divulgação de dados abertos tem sido a “mudança cultural” (Eaves & McGuire, 2018) gerada no setor público e entre seus funcionários, que hoje veem a informação coletada como um “bem público” de valor, que deve ser universalmente compartilhado e defendido das tentativas de apropriação monopolística de alguns atores políticos e de mercado. Em segundo lugar, na última década, a capacidade de abordar a gestão da produção e do armazenamento de dados e o uso interno do gerenciamento, da análise e da divulgação de dados evoluiu – aprimorando “uma série de habilidades individuais e competências organizacionais com enorme valor de longo prazo”, e sólidas equipes de análise e transposição de dados na redefinição de políticas públicas e projetos públicos.

De resto, o movimento internacional de *open data* “continua a enfrentar muitos dos mesmos problemas” em seus primórdios (Eaves & McGuire, 2018), com grande falta de uniformidade na participação dos diferentes territórios, ausência de métricas comuns para demonstrar seu sucesso, e contribuições “heroicas” por parte de indivíduos entusiasmados que – se falharem por qualquer razão – com frequência não deixam para trás a coleta institucionalizada de dados e as práticas de divulgação.

Sem dúvida, *ainda há uma tendência geral de ver os dados como um fim* e não como um meio para discutir políticas além de sua coleta e seu processamento. Assim, “muitos ainda pensam que o sucesso de uma iniciativa de *Open Data* significa preencher uma tabela que diz ‘eu disponibilizei dados tabulados *on-line*’”, ao invés de focar “investimentos de demanda comprovada e valor público” (Eaves & McGuire, 2018, p. 2, tradução nossa). Apesar da retórica generalizada, que vê os dados abertos como uma forma de “abrir a democracia”, ainda existem poucos casos nos quais as comunidades de *hackers* civis e os desenvolvedores de aplicativos conseguiram “transformar frotas de dados governamentais em ricas fontes de informação de interesse público” (Eaves & McGuire, 2018, p. 2, tradução nossa) e – talvez – convertê-las em uma alavanca para as transformações das estruturas políticas e do comportamento. O resultado mais visível é a Revolução do Girassol de 2014, em Taiwan (Allegretti, Secchi, & Tang, 2016), onde, hoje, um dos *hackers* civis da época gerencia de modo consistente o ministério da digitalização e as práticas participativas relativas ao seu trabalho de promoção da transparência e dos dados abertos¹¹.

Uma série de recentes documentos sobre o tema administração aberta visa a fortalecer a transparência inerente à produção de dados por meio de canais participativos que visam não só a influenciar as políticas, mas também a proporcionar um “filtro” para que os dados divulgados pelas diversas instituições públicas – especialmente em forma de padrão aberto – não se tornem uma maré indistinta de informação bruta, mas sejam acompanhados por uma narrativa que os torne inteligíveis e contextualizados, embora possam ser interpretados com visões diferentes daquelas do “divulgador”. Na Recomendação C(2017)140 da OCDE

¹¹ O desenvolvimento de aplicativos para visualizar e interpretar os dados abertos dos ministérios taiwaneses (públicos por lei) “em seus locais de sombra coletados no domínio 2.g0v.tw”, foi um elemento central da revolução do girassol.

sobre *open government*, os capítulos sobre transparência, dados abertos e participação são separados, como se os três temas constituíssem dimensões de análise e intervenção que não interagem. No entanto – especialmente nas recomendações – é possível captar a clara consciência dos estreitos vínculos e das inter-relações entre eles, o que *nos permite ler a transparência de um novo modo, não só como uma qualidade intrínseca da boa atividade de gestão, mas como um caminho processual entre a produção de dados, o reaproveitamento e o aprimoramento deles em colaboração com os diferentes atores envolvidos nos percursos participativos*. Em particular, aprofunda-se a centralidade do papel dos funcionários públicos, cuja participação ativa nos processos de produção de dados abertos é vista como uma garantia de progressivo crescimento da capacidade de suas administrações de “apresentarem-se como abertas e participativas” (Ubaldi, 2013, p. 14, tradução nossa).

Nessa perspectiva, não é de estranhar que nenhum dos documentos da OCDE, por exemplo, imagine a construção de “ecossistemas” socioinstitucionais para a troca de dados e explicita a possibilidade de ativar dinâmicas que podem avançar em *uma escala imaginária de crescente intensidade que se move da transparência de dados para a participação aberta e depois para uma colaboração empresa/instituição marcada pela “participação onipresente”* (ubíqua, como em Ubaldi, 2013, p. 22, tradução nossa). Tal direção parece acrescentar uma conotação ao conceito de transparência: a de espaço *onde não só se deve garantir que as regras do jogo sejam claras, mas também que os papéis dos atores sejam explícitos e o menos ambíguos possíveis*. Semelhante entendimento prevalece nas instituições europeias, como mostra o portal da transparência da Comissão Europeia (Trasparenza, n.d.), que – a partir de uma visão segundo a qual a transparência é explicitamente proposta como instrumento fundamental “para incentivar os cidadãos europeus a participar mais ativamente da vida democrática da UE” – coloca o Registo de Grupos de Interesse em seu cerne (Sgueo, 2012). Naturalmente, ainda estamos muito longe do conceito de “transparência radical” experimentado – por exemplo – em Taiwan, onde todas as conversas dos *stakeholders* com alguns ministérios ou administradores locais são gravadas ou transmitidas ao vivo para reduzir a transparência das negociações (cf. Tang, 2019): na verdade, as tensões existentes entre os regulamentos de defesa da privacidade ou os segredos comerciais são frequentemente invocadas para “suavizar” a publicidade que as agendas digitais proporcionam a uma série de relações entre (poderosos) *stakeholders* e instituições. Por fim, vale destacar que, nos últimos Planos de *Open Government* de diversos países, o surgimento da proposta dos observatórios sobre direitos digitais se dá com o fortalecimento do papel dos observadores como espaços que não só acompanham o andamento das políticas públicas e estimulam seu aperfeiçoamento progressivo (Bezerra, 2018), mas também visam a gerar maior credibilidade dos dados produzidos e divulgados, principalmente no caso de serem oriundos de produtor monopolista suspeito de omitir, agregar ou manipular dados na fonte, para adequá-los às necessidades de qualquer agenda oculta.

É claro que estamos bem longe de tradições como a representada pela rede brasileira de observatórios populares (sobre finanças públicas, compras e concursos) a partir da experiência ascendente do Observatório Social de Maringá (2020). Do mesmo modo que ainda estamos longe de opções de política participativa como a do Município de Barcelona, com seu compromisso de cinco anos para acabar com o mito da “*smart city*”, apelando para que ela diga respeito a uma “cidade digital que parte dos cidadãos, com base nos direitos, na soberania dos dados e das infraestruturas digitais, administra democraticamente” (Bria, 2019; Bria & Morozov, 2018). E também estamos longe da experimentação recente do Município de Wuppertal, onde a própria presença de ferramentas TIC e de dados informatizados no orçamento participativo municipal tem sido submetida a um *codesign* com os habitantes para avançar na digitalização dos processos participativos de acordo com o crescimento gradual da capacidade de receber e reutilizar informações e as mesmas tecnologias adotadas pelos cidadãos (EMPATIA Project, 2018).

Apesar disso, as recentes contribuições que a tecnologia oferece à transparência têm acelerado a produção de dados e a rastreabilidade dos processos de transação que as instituições (e, em vários casos, os indivíduos que com elas colaboram) devem tornar públicos. Também ativaram mecanismos de controle de baixo para cima e de cima para baixo sobre o trabalho das instituições e, mais raramente, do mercado (como a criação de observatórios sociais ou acadêmicos de políticas públicas, a solicitação de audiências relativas a projetos específicos de programação e planejamento e uma crescente “judicialização” da crítica às políticas públicas) que poderia ser incluída naquilo que Rosanvallon (2017) denomina modos de “contrademocracia”. Estas suscitam a necessidade de garantir melhor controle social da democracia representativa, como reação ao baixo grau de confiança no trabalho das instituições e em sua capacidade de controlar o mercado e, ainda, nos grandes e muitas vezes não muito transparentes polos de poder da arena política internacional (Lambert, 2017).

Mas, por enquanto – apesar das políticas de transparência passarem a ser interpretadas como um campo processual, vinculado a uma interação progressiva entre atores que produz uma gradual mudança mútua – a impetuosa irrupção da tecnologia não parece ter contribuído para revitalizar a relação entre transparência e participação, limitando-se a ver os dois princípios como uma “qualidade” que, paralelamente, pode contribuir para o aprimoramento da política e da produção de políticas. Na verdade, eles tenderam a conferir maior centralidade à transparência, entendendo-a como um pré-requisito indispensável para a participação e – em muitos casos – como um estimulador indireto da participação, com base na consideração implícita (mas não necessariamente demonstrada) de que maior conhecimento geraria automaticamente maior engajamento civil/político por parte dos cidadãos. Sob essa perspectiva, não parece ter havido uma real mudança de paradigma na leitura do princípio de transparência em relação à década anterior, pelo menos se nos referirmos ao paradigma (como em Souza, 2019, p. 15, tradução nossa; seguindo os passos de Bachelard, 1967) como “um horizonte histórico que define as condições para qualquer

tipo de conhecimento” e modifica as relações de poder entre suas dimensões (nesse caso, a relação entre transparência e participação).

6. Novos horizontes no diálogo entre transparência e inovações democráticas

Se concordarmos com o fato de que “a participação cidadã deve significar mais do que publicar tudo o que o governo faz e depois pedir aos cidadãos que atribuam sentido a isso” (Hall, 2012), a verdade é que as administrações públicas devem investir para promover um “engajamento civil modular”, construído em etapas por meio da socialização do conhecimento. Nesse contexto, medidas como a produção de informações georreferenciadas em balanços – que “poderiam ajudar a reduzir os obstáculos à participação dos cidadãos ao permitir que eles se concentrem nos serviços públicos e nos espaços que usam no dia a dia” (Hall, 2012, tradução nossa) – requerem recursos humanos e financeiros dedicados (e habilidades de comunicação especializadas) nos quais a administração pública raramente está disposta a (ou tem uma maneira de) investir.

Um caso representativo é o da Moldávia, um contexto do Leste Europeu no qual a construção gradual de um entrelaçamento virtuoso entre políticas de transparência e promoção da participação tem sido submetida a pressões da cooperação bilateral e multilateral para o desenvolvimento e – em particular – a da União Europeia, que a transformou em um nó central no processo de associação (e possível futura adesão) à organização comunitária. Pelo menos até 2016 (quando teve início a polarização de uma parte da política em torno das opções pró-Rússia), vários documentos internacionais fotografaram¹² não só um processo regulatório de melhoria gradual na construção de um binômio indissociável entre os dois temas, mas, ainda, várias práticas básicas “convergentes” que foram se configurando graças ao apoio de organizações para cooperação internacional a instituições de alto nível cultural e capacidade organizacional da sociedade civil da Moldávia.

Em matéria de orçamentos públicos, por exemplo, as disposições constitucionais de 1994 (art. 34) deram origem a políticas e medidas regulatórias vinculadas a uma perspectiva bidimensional: (1) garantir o direito constitucional dos cidadãos a informações adequadas e completas acerca das atividades de interesse público; e (2) realizar consultas e outras formas de participação nas decisões da sociedade civil, organizada ou não organizada. Sob tal perspectiva, para além da Lei n. 982, de 11 de maio de 2000, sobre o acesso à informação, a Moldávia já adotou uma lei (Lei n. 239) no ano de 2008, acerca da transparência no processo de tomada de decisão e um regulamento sobre os padrões indispensáveis de mecanismos de consulta pública da sociedade civil nos processos de tomada de decisão

¹² Por exemplo, o “EU roadmap for engagement with civil society in the Republic of Moldova 2018-2020”, o último Relatório do Monitoring Committee of the Council of Europe (2019), ou também Ceka (2019); Viorel (2019); Council of Europe (CoE, 2016, 2018); Gotișan (2018); Iacoblev (2018); Litra (2016).

(Decisão do governo n. 967, de 8 de setembro de 2016), considerados inovadores e de alta qualidade diante do cenário internacional e bem integrados ao estratégia de reforma da administração pública de 2016-2020 e no Plano de Ação de *Open Government* 2016-2018 (Decisão do governo n. 1.432, de 29 de dezembro de 2016).

Apesar do reconhecimento formal concedido internacionalmente a este marco regulatório e da criação de novas instituições para implementar a estratégia conjunta de “transparência e participação” (como o Conselho Nacional de Participação, a Agência Nacional de Compras, a Agência para a Resolução de conflitos contratuais e outras instituições semiparticipativas que a lei exige que sejam criadas em todas as administrações nacionais, regionais e locais), os resultados ainda estão longe daquilo que se esperava. Conforme destacado por importantes estudos setoriais (ver o relatório da Initiative Citoyenne Européenne [ICE], 2019; e o Relatório do Comitê de Acompanhamento do Conselho da Europa do mesmo ano) na construção do quadro regulatório – muitas vezes heterodirigido por instituições internacionais interessadas em fazer da Moldávia uma “vitrine” de experimentos inovadores – faltava um “princípio de realidade”.

Em outras palavras, as ambições de criar um vínculo inextricável entre a participação dos cidadãos e maior transparência na gestão dos recursos públicos geraram (1) “deveres” de adequar todas as instituições públicas, sem distinção, a um quadro processual complexo e caro (Angela, 2018), que visa a garantir elevados padrões de qualidade para a publicação e a divulgação de dados de interesse público, e espaços frequentes de participação cidadã e diversos atores na estruturação de opções de interesse público. Esses procedimentos têm se tornado um fardo pesado, principalmente para as organizações de menor porte, obrigando-as a nomear os responsáveis pelos trâmites, formar conselhos, divulgar os ciclos orçamentários das publicações com prazos que não permitem que ninguém leia atentamente e digira os rascunhos das medidas e os projetos a questionar publicamente (Pîrvan, 2018). Em suma, o quadro regulatório altamente “responsável” pela transparência e pelo diálogo social (tanto para órgãos públicos quanto para a sociedade civil) não levou em consideração as fragilidades do contexto no que foi aplicado: a pobreza dos órgãos públicos (especialmente os locais), o baixo nível cultural e os baixos salários de muitos dos eleitos e dos funcionários do setor público (que geram uma rotatividade contínua e a ausência de qualquer vestígio de memória institucional), o despreparo das organizações não governamentais (ONG) e do tecido social organizado (especialmente em 864 vilas, mas também em muitas das 34 cidades e dos 32 distritos), e outros fatores de debilidade estrutural, como a falta de oportunidades generalizadas de educação econômico-financeira e de ferramentas de TI adequadas em órgãos públicos. Acima de tudo, ignoraram-se as peculiaridades culturais de várias gerações de cidadãos que cresceram durante os regimes comunistas e ficaram totalmente desanimados diante das oligarquias que os governam e da possibilidade de realmente impactar a política, as políticas e os projetos institucionais de baixo para cima.

Nesse quadro, as disposições normativas elephantinas – embora admiráveis – sobre a garantia do diálogo social e da transparência como antídoto contra a corrupção e garantia

de boa governança (ICE, 2019), geraram uma seleção “darwiniana” de boas práticas, geralmente limitadas a grandes centros urbanos, a locais onde se concentram grandes associações estruturadas e recursos de cooperação para o desenvolvimento. No entanto, nem mesmo conseguiram atrair o interesse de universidades e organizações que deveriam (além da boa gestão) ajudar a extrair sentidos epistemológicos das práticas de governança territorial e das políticas públicas. Outro aspecto que falta – na verdade, ignorado pelo marco regulatório – é o da qualidade da deliberação pública: de fato, muito pouco se fala sobre as linguagens que seriam usadas para produzir compreensibilidade para além da divulgação formal de dados e documentos públicos, bem como acerca do momento da interação entre instituições e cidadãos em projetos, minutas de atos públicos e decisões finais, mas, ainda, sobre a necessidade de uma natureza de terceiro para os moderadores e facilitadores dos espaços de diálogo social, quanto ao uso de técnicas estruturadas de participação e gestão de conflitos etc. Os resultados dessa série de “ausências” e “presenças invasivas” na legislação tem produzido um panorama muito assimétrico de práticas de participação para a transparência (e transparência para a participação) no território moldavo, marcado por alguns episódios de grande importância e limitado a uma tentativa geral de cumprir formalmente os requisitos mínimos exigidos pela legislação, que muitas vezes não vai além de algumas formalidades diante dos procedimentos impostos (a chamada abordagem “*tick the box*” ou “assinale as opções”). Os picos existentes (por exemplo, nos distritos de Bălți, Dubasari, Chişinău, Comrat ou Sorooca) estão – com frequência – ligados à presença de projetos organizados “de baixo para cima”, ou das redes informais deles provenientes. É o caso das rotas “Primăria mea” (Primăria Mea, 2020), que desde 2016 acompanha as câmaras municipais de algumas cidades e propõe traduções de agendas e eventos, mas também pedidos e momentos de diálogo com os cidadãos sobre as principais políticas e projetos; mas também da “Şcoala mea” – iniciativa lançada em 2014 pela ONG Expert Group para aprimorar os serviços educacionais por meio de um acalorado debate sobre os orçamentos das escolas do país, apresentado às famílias dos alunos e dos cidadãos – que, então, participam de propostas para otimizar o uso de recursos¹³; ou do MIDL, um projeto apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para envolver a diáspora da Moldávia nas decisões e no cofinanciamento de projetos e políticas em seus territórios de origem – agora estendido de 38 para 101 cidades e vilas¹⁴.

Outra importante iniciativa que ativou muitos caminhos virtuosos nas administrações locais foi a classificação anual dos 60 maiores municípios e dos 32 distritos moldavos mais transparentes, que a ONG Viitorul e a cooperação eslovaca vêm promovendo há alguns anos (Viitorul, n.d.), como forma de monitorar as autoridades locais na gestão de recursos, e também como um incentivo ao comportamento virtuoso. A competição tem gerado virtuosos efeitos de emulação, à semelhança daquilo que ocorreu em Portugal com o

13 Mais de 100 escolas participaram até agora e muitas continuarão a experiência assim que o projeto for concluído (Şcoala Mea, n.d.).

14 A importância do projeto foi reconhecida pelo governo, por meio de uma decisão (725/2017) que favorece sua replicabilidade em todo o país. Ver Programul Naşunilor Unite pentru Dezvoltare (2020).

Índice de Transparência Municipal (ITM) (Da Cruz, Tavares, Marques, Jorge, & Sousa, 2016), promovido pela organização TIAC que representa a Transparência Internacional no país. No caso português, o apoio da recém-formada Rede de Autarquias Participativas (RAP) gerou um virtuoso efeito de amplificação – perdido na Moldávia – ao rever os parâmetros mediante os quais o *ranking* é calculado junto com os próprios municípios, promovendo a formação de funcionários e uma forte responsabilização nos órgãos envolvidos nos processos participativos para melhorar as condições que favorecem a transparência e a compreensibilidade das informações (Allegretti, 2017).

Um aspecto interessante nos dois países que acabamos de mencionar é que grande parte das administrações que hoje se encontram no topo dos *rankings* de comportamento virtuoso está envolvida em experiências de orçamento participativo (cf. Santos, 2007; Shah, 2007), ou seja, decisões participativas sobre despesas públicas, relativas não só aos orçamentos locais (Allegretti, 2019). Os OP requerem – como condição prévia para a tomada de boas decisões em comum – a reforma das formas de selecionar, apresentar e tornar compreensível todo um conjunto de informações que fotografe o volume dos recursos disponíveis, sua origem e a imagem do uso que deles fazem as administrações interessadas (Oliveira, 2017). Não é por acaso que – nos dois países – o orçamento participativo é visto e apresentado como uma das mais significativas inovações democráticas capazes de envolver a promoção de uma participação “significativa” (Geissel, 2013) com um repensar das políticas de promoção da transparência. Em particular, o OP poderia privilegiar dimensões como a compreensibilidade e a clareza dos dados, a explicação das razões das diferentes propostas apresentadas, as decisões tomadas (por representantes políticos, mas também por cidadãos envolvidos em percursos participativos) e os eventuais “desvios” daquilo que será alcançado posteriormente em relação ao que foi originalmente planejado e orçado (Lakin, 2018a, 2018b; International Monetary Fund [IMF], 2018; Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD], 2002). Se um orçamento é legível como um “filtro” que – ciclicamente – permite distinguir o que a política promete daquilo que ela realmente faz (Allegretti & Copello, 2018), o orçamento participativo se torna uma espécie de assunção coletiva de responsabilidade por parte de um território (e sua sociedade constituída, tanto em sua vertente política como na sociedade civil) para o bom uso dos recursos, que pode visar a objetivos simples de eficiência, responsabilização e eficácia na gestão, além de enriquecer-se com objetivos de justiça social, despolarização das desigualdades territoriais e muitos outros (Allegretti, 2014).

Certamente, em muitos países marcados por práticas de gestão não transparente de recursos públicos (ou por tradições autocráticas, nepotistas ou oligárquicas), o orçamento participativo é visto como uma sublimação radical da inovação democrática e como uma prática de gestão na qual o entrelaçamento entre a promoção de uma maior participação e de novas garantias de transparência pode constituir um importante baluarte na luta contra a corrupção e outras práticas de mau uso e uso indevido de recursos públicos. O corte com que muitas experiências de OP tiveram início na Moldávia e em Portugal (bem como na Itália e em vários países do Leste Europeu) é esse mesmo, e tornou-se indispensável

para se alcançar uma reconstrução da confiança dos cidadãos nas desgastadas instituições representativas.

Para que isso seja possível, ainda parece ser necessário um esforço para garantir que as políticas de transparência e participação sejam garantidas para além dos espaços limitados em que tradicionalmente atuam os OP (que tendem a administrar pequenos percentuais dos orçamentos públicos), podendo trazer luz que proporcione maior clareza e compreensibilidade diante de todo o conjunto de recursos públicos. Há exemplos que exploram esse horizonte – embora ainda de modo minoritário: por exemplo, na Itália, o OP de Arezzo fez experiências com grupos focais de cidadãos para testar a eficácia da representação gráfica no uso de recursos públicos; o de Milão construiu um suporte informático para informar os cidadãos acerca dos custos médios dos diferentes tipos de obras públicas para favorecer propostas mais “informadas” por parte dos cidadãos (EMPATIA Project, 2018), e muitas experiências sul-americanas enriquecem seu OP com cursos de formação em educação financeira e informática para os habitantes, para aumentar seu impacto positivo não só na esfera civil, mas também na vida dos cidadãos e de suas comunidades locais (Talpin, 2011). Onde o OP – sozinho – não cumpriu essa jornada, às vezes, ferramentas externas foram ativadas para completar sua capacidade de lançar luz sobre os cones de sombra do complexo de recursos públicos em jogo. Isso ocorreu na Moldávia com o projeto BOOST (World Bank, 2016), com o “Painel Municípios” do portal do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União do Brasil (cf. Controladoria-Geral da União, n.d.; Portal da Transparência, n.d.), ou o “Budget Inquirer” que completou a informação de mais de 65 municípios camaroneses com OP (Explorateur Budgétaire, n.d.).

Como indica o caso português (onde o OP, desde 2017, também está a ser testado no âmbito de algumas políticas governamentais nacionais e constitui uma obrigação experimental das escolas secundárias – Falanga, 2018), para que se transformem as formas de conceber a transparência e se concretizem os potenciais das inovações democráticas, ainda há um longo caminho a percorrer. Aliás, mostra-se indispensável:

- 1) Estender os benefícios das inovações democráticas como o OP a escalas administrativas maiores, por meio de investimentos em tecnologias, pessoal especializado e transformação da linguagem;
- 2) Uma forte atenção à contextualização de toda inovação democrática, e uma capacidade de enfrentar a experimentação em um quadro de transformações estruturais mais amplas, que reduzem a inércia no desenvolvimento de seus potenciais positivos devido à organização administrativa, à estrutura dos recursos humanos dos órgãos públicos, à carência de recursos financeiros e tecnológicos, aos limites culturais da sociedade civil e à mentalidade generalizada herdada de conjunturas históricas anteriores, bem como à dependência da cooperação e do investimento estrangeiro (o que faz com que muitos experimentos sejam intermitentes);

-
- 3) Estimular a construção de redes de trocas entre as práticas de inovação e o diálogo com experiências “de baixo para cima” que possam favorecer melhorias nas vias participativas institucionalizadas;
 - 4) Um arcabouço articulado simultaneamente nessas três direções pode ser um desafio fundamental para uma rápida evolução de inovações democráticas capazes de retroalimentar uma maior transparência e um melhor entendimento do uso dos recursos públicos e das políticas de interesse geral.

7. Uma conclusão aberta

O caso da “censura governamental” brasileira aos dados da pandemia de COVID-19 constitui um excelente exemplo para esclarecer a forte relação existente entre as políticas públicas de interesse geral, de transparência e de participação. Ainda que negativamente, fotografa – de fato – a necessidade de ler a transparência como um processo que desencadeia cadeias de reações (como a cooperação entre as mídias para a coleta de dados silenciados, nesse caso específico) e faz uso da participação dos “destinatários”, para gerar novos ciclos de produção e interpretação das informações.

A combinação entre transparência e participação tem tendido gradualmente a “se tornar constitucional”, especialmente em países que tiveram de enfrentar transições massivas de regime (como no caso do antigo bloco soviético) ou abrir horizontes para melhorar seu caráter plurinacional. De modo generalizado, a transparência parece situar-se tanto como princípio organizador do Estado e das relações entre instituições públicas, cidadãos e (em menor medida) mercado, e como horizonte de sentido, sendo interpretada como objetivo central, capaz de possibilitar a realização de outros. Entre estes, por exemplo, a reconstrução da confiança mútua entre cidadãos e instituições, sobretudo porque – embora permita aos primeiros dispor de maior montante de recursos públicos para poderem investir na melhoria da qualidade de vida – podem participar na vida pública com maior conhecimento de causa e maior qualidade deliberativa, resgatando, assim, a confiança dos representantes das instituições na contribuição que o engajamento civil pode oferecer para melhorar a estruturação das políticas públicas e da política em geral.

No entanto, a intensificação das relações formalizadas entre políticas para promover a transparência e a participação não se mostra isenta de ambiguidades. Isso porque – tanto nas declarações constitucionais quanto na legislação ordinária de muitos países (e, ainda, nos novos planos vinculados aos objetivos estruturantes de governo aberto e dados abertos) – a interação construtiva entre transparência e participação costuma não ser explícita. Portanto, os dois princípios são teoricamente colocados como paralelos e igualmente importantes, apenas para posteriormente declinar de um dos dois em fórmulas “auxiliares” para a realização do outro. Se – em geral – é a participação cidadã que parece ser instrumental para alcançar maior transparência, também é verdade que falar de transparência sem definir suficientemente os objetivos de compreensibilidade e clareza

dos dados e das normas tornadas públicas empobrece a oportunidade de contribuir para construir uma participação significativa e sólida, especialmente em questões complexas que precisam ser bem compreendidas e digeridas para abordá-las com a colaboração ativa do engajamento civil e do conhecimento não especializado dos habitantes de um território.

Várias inércias ainda impedem uma promoção integrada dos objetivos de transparência e participação. Uma primeira limitação advém da generalizada visão restritiva da participação como algo que se limita ao diálogo com as principais partes interessadas e não se estende aos cidadãos comuns desorganizados. Isso nos leva – entre outras coisas – a ler a dimensão participativa da transparência como um problema limitado à gestão dos *lobbies* e seu peso nas decisões públicas, o que pouco tem a ver com uma visão de inovação democrática como um espaço aberto para os mais variados conteúdos que podem advir de uma sociedade civil comprometida e responsável quase diariamente na gestão do território e na melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Um limite adicional – e generalizado – ao fortalecimento conjunto da relação entre transparência e participação vem de uma leitura da inovação democrática que não leva em conta as formas auto-organizadas e espontâneas de participação civil (o que definimos “por irrupção”), mas se limita a processos formalizados de consulta “a convite”. Uma terceira limitação, que reduz o alcance dos efeitos de interação entre as políticas de participação e transparência, advém da tendência de não abordar o vínculo à luz das transformações estruturais que dissipam as fragilidades dos órgãos públicos e das organizações sociais responsáveis por melhorar construtivamente a interação entre os dois princípios. Por fim, existe um limite intrínseco na interpretação generalizada daquilo que se entende por transparência: muitas vezes é vista como uma divulgação unilateral de informações, ao invés de um caminho de interação um a um, contínua entre difusores de dados e usuários, com base na eliminação dos riscos de produção de “*junk data*” (dados quantitativamente excessivos e ilegíveis) para os quais o fabricante não atribui um significado explicitamente declarado, quando os disponibiliza para um público que pode interpretá-los sob outros pontos de vista.

Esses limites – muitas vezes coexistentes – parecem ser atenuados e desaparecem apenas quando as políticas de transparência promovidas pelos atores públicos entram em contato forçado com mecanismos sociais autopromovidos, que podem assumir a forma de instituições distintas, como observatórios sociais, grupos de cidadãos monitorando ações públicas e afins, ou seja, formas de “contrademocracia” que visam não só a monitorar a ação institucional e sua consistência no que diz respeito ao desenvolvimento dos fenômenos sociais, mas também a garantir a verificação da confiabilidade das informações oficialmente divulgadas pelos órgãos públicos, bem como sua ampla reutilização para favorecer a transformação do comportamento civil e administrativo.

A análise de como a relação entre transparência e inovações democráticas tem tendido a se estruturar nos últimos anos mostra que estas últimas são necessárias, mas não suficientes para garantir um alto nível de transparência, o que exige enfrentar problemas

estruturais de organização político-administrativa, recursos, mentalidade generalizada e comunicação pública em determinado contexto. Pelo menos, não são suficientes, quando o contexto não impõe objetivos desafiadores de um repensar radical da participação, por meio de movimentos em “rede” que possam – cruzando diferentes experiências – refletir coletivamente sobre novas formas de colocar em diálogo as ações participativas promovidas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”. Nesse contexto, o caminho para fortalecer o entrelaçamento proativo e o apoio mútuo entre participação e transparência passa necessariamente pela promoção de ações que configurem uma espécie de “esfera pública não estatal” onde cidadãos e instituições possam crescer juntos em um diálogo um a um, marcado pelo respeito mútuo.

Referências bibliográficas

- Allegretti, G. (2014). Paying attention to the participants’ perceptions in order to trigger a virtuous circle. In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 47-64). São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association.
- Allegretti, G. (2017). When citizen participation unexpectedly grows in quality and quantity. In I. David (Org.), *Crisis, austerity, and transformation. how disciplinary neoliberalism is changing Portugal* (pp. 157-178). London, UK: Lexington.
- Allegretti, G. (2019). BP vs NPM: deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés? In N. Matyjasik, & M. Guenoun (Org.), *En finir avec le New Public Management*. Paris, France: Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique.
- Allegretti, G. (2020, 8 maggio). *Covid 19: ricostruire la “nuova normalità” con la partecipazione civica, la proposta che viene da Coimbra*. Recuperado de <http://www.farodiroma.it/covid-19-ricostruire-la-nuova-normalita-con-la-partecipazione-civica-la-proposta-che-viene-da-coimbra>
- Allegretti, G., & Copello, K. (2018). Winding around money issues. What’s new in participatory budgeting and which windows of opportunity are being opened? In N. Dias (Org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 35-54). Faro, Portugal: Oficina.
- Allegretti, G., Secchi, M., & Tang, A. (2016). *Hybrid scales of citizen engagement: how technological integration can scale-up participatory processes?* In R. Balbim (Org.), *The geopolitics of cities: old challenges, new issues* (pp. 211-242). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Andolfi, M., & Angelo, C. (1987). *Tempo e mito nella psicologia familiare*. Torino, Italia: Bollati Boringhieri.
- Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Angela, S. (2018). *Assessing the quality of local public finance of the largest localities from the Republic of Moldova (2016-2017)*. Recuperado de <http://www.viitorul.org/files/EN%20Evaluarea%20calit%C4%83%C8%9Bii%20finan%C8%9Belor%20publice%20locale.pdf>

-
- Bachelard, G. (1967). *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective* (5ème ed.). Paris, France: J. VRIN.
- Bano, V. (2008). *Trasparenze di sintesi* (Tesi di Dottorato). Università degli Studi di Ferrara, Ferrara, Italia.
- Bezerra, N. (2018). *Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas* (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Blas, A., & Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos Hegoa*, 39, 5-35.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris, France: Seuil.
- Bria, F. (2019, 2 settembre). Barcellona smart city d'Europa, ma é made in Italy. In *Corriere della Sera, Connessi e tutelati o no? Tre smart city alla prova*. Milano, Italia: Autore.
- Bria, F., & Morozov, E. (2018). *Ripensare la smart city*. Torino, Italia: Codice.
- Cannetti, G. A. (2016). *Il principio di trasparenza nell'amministrazione democratica* (Tesi di Laurea). Università degli Studi di Catania, Catania, Italia.
- Ceka, E. (2019). *Public capital budgeting and management process in Moldova*. Hershey, PA: IGI Global.
- Center for Deliberative Democracy. (n.d.). *What is deliberative polling?* Recuperado de <https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/>
- Citizens' Assembly. (n.d.). *Projects*. Recuperado de <https://citizensassembly.co.uk/>
- Condesso, F. (2011). *Derecho a la información: crisis del sistema político. Transparencia de los poderes públicos*. Madrid, España: Dykinson.
- Constitute. (n.d.). Recuperado de <https://constituteproject.org/>
- Controladoria-Geral da União. (n.d.). Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br>
- Corbolante, L. (2013). *Terminologia etc.* Recuperado de <http://blog.terminologiaetc.it/tag/anglicismi-istituzionali/>
- Corbolante, L. (2014, 7 novembre). Terminologia e comunicazione. In *Comunicare in Europa. Il linguaggio della crescita dai documenti UE alle opportunità*. Fisciano, Italia: Università degli Studi di Salerno.
- Corbolante, L., & Musacchio, M. T. (2013). *Trasparenza e opacità. Per una storia "sociale" dei termini in informatica ed economia* (Aula Magna). Università di Bologna, Bologna, Italia.
- Council of Europe. (2016, May). *Civil participation in decision-making processes an overview of standards and practices in Council of Europe Member States*. Recuperado de <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standards/1680701801>
- Council of Europe. (2018, March 21). *Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. Recuperado de <https://www.oidp.net/docs/repo/doc431.pdf>

-
- Da Cruz, N. F., Tavares, A., Marques, R., Jorge, S., & Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.
- Eaves, D., & McGuire, B. (2018). *Il primo decennio di dati aperti è stato un successo, ma non per le ragioni che pensiamo*. Recuperado de <http://bit.ly/2JkiVEX>
- EMPATIA Project. (2018). *Final report*. Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra.
- EUR-Lex. (n.d.). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/>
- Explorateur Budgétaire. (n.d.). Recuperado de <http://cameroon.openspending.org/fr/>
- Falanga, R. (2018). *Como aumentar a escala dos orçamentos participativos? O Orçamento Participativo Portugal (OPP) e o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP)* (Policy Brief 2018). Lisboa, Portugal: Universidade de Lisboa.
- Folha de S. Paulo. (2020, 8 de junho). *Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrio-e-saude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>
- Fung, A. (2008). *The Transparency Policy Project. Seeking to understand and improve disclosure systems that protect the public*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ganuzá, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (Colección Monografías CIS). Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Geissel, B. (2013). On the evaluation of participatory innovations: a preliminary framework. In B. Geissel, & M. Joas (Eds.), *Participatory democratic innovations in Europe. Improving the quality of democracy?* Berlin, Germany: Barbara Budrich.
- Gotișan, V. (2018). *Moldova: Nations in transit*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/moldova>
- Hall, M. (2012, March 15). *Modular civic engagement*. Recuperado de <https://collaborativestudy.tumblr.com/post/19354059546/modular-civic-engagement>
- Iacoblev, S. (2018, September 19). *The development of an institutional framework for the implementation of the association agreements in Georgia, Moldova and Ukraine: a comparative perspective*. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2018\)603879](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2018)603879)
- Initiative Citoyenne Européenne. (2019, August). *Assessment of CSOs' and citizens' engagement in public budgetary process at national and local level in the Republic of Moldova* (Final Report). Recuperado de <https://www.ice-org.eu/Projects/ProjectDetails?id=15740>
- International Monetary Fund. (2018). *Fiscal transparency handbook*. Washington, DC: Author.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 17(1), 65-87.

Lakin, J. (2018a, November 29). *Why reasons are fundamental in government budgets*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/2018/11/reasons-are-fundamental-in-government-budgets>

Lakin, J. (2018b, October). *Assessing the quality of reasons in government budget documents*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/assessing-the-quality-of-reasons-in-government-budget-documents-ibp-2018.pdf>

Lambert, L. (Ed.). (2017). *Rescrit, ruling et transparence*. Paris, France: Larcier.

Legislation Online. (n.d.). Recuperado de <https://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>

Litra, L. (2016). *Moldova: Nations in transit*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/nations-in-transit/2016/moldova>

Manin, B. (2013). A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos CEBRAP*, 97, 115-127.

Map Kibera. (n.d.). *Learn how we work and work with us*. Recuperado de <https://mapkibera.org/work/>

Mito. (n.d.). Recuperado de <http://www.treccani.it/vocabolario/mito>

Mito familiare. (n.d.). Recuperado de http://www.treccani.it/enciclopedia/mito-familiare_%28Dizionario-di-Medicina%29

Mito politico. (n.d.). Recuperado de <https://dizionariapiu.zanichelli.it/storiadigitale/p/percorso/427/4151/l-urss-stalinista-mito-politico>

Observatório Social de Maringá. (2020). Recuperado de <http://observatoriosocialmaringa.org.br/>

Oliveira, O. P. (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting. Ambassadors of participation, international institutions and transnational network*. London, UK: Routledge.

Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris, France: Author.

Philips, D. (2020, June 7). *Brazil stops releasing COVID-19 death toll and wipes data from official site*. Recuperado de https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/brazil-stops-releasing-covid-19-death-toll-and-wipes-data-from-official-site?CMP=fb_gu&utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3qukDdO1reNcHCD_umwK51CfOT2EIU25Q-CboTf0QSnN4_hs6jyWDFc0#Echobox=1591574985

Pîrvan, V. (2018, October). *Monitoring report on developments of level I and level II local governments regarding their openness to citizens*. Recuperado de <http://viitorul.org/files/ineko/2018/Monitoring%20report%20October%202018%20ENG2.pdf>

Portal da Transparência. (n.d.). Recuperado de <http://portaltransparencia.gov.br/>

Primăria Mea. (2020). Recuperado de http://primariamea.md/sedinte_cmc/acquisitions-acquisitions-and-compensations

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. (2020). *Migrație și dezvoltare locală (etapa 1)*. Recuperado de https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/MIDL_Project.html

-
- Rogers, A. (2020, May 20). *How does a virus spread in cities? It's a problem of scale*. Recuperado de <https://www.wired.com/story/how-does-a-virus-spread-in-cities-its-a-problem-of-scale>
- Rolnik, R. (2020, June 4). *Não se enfrenta a pandemia com leituras simplificadas do território*. Recuperado de <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2020/06/04/nao-se-enfrenta-a-pandemia-com-leituras-simplificadas-do-territorio/?fbclid=IwARONZ5-8seoWG6iluREzUVf7uf18y-DiTTLJSCY9199yCxc7a42BeTfhQdPQ>
- Rosanvallon, P. (2017). *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*. Roma, Italia: Castelvecchi.
- Santos, B. (2005). A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44. Santos, B. (Ed.). (2007). *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon (reinventing social emancipation)*. London UK: Verso.
- Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima, Perú: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Școala Mea. (n.d.). Recuperado de <http://scoalamea.md/>
- Sgueo, G. (2012). *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*. Roma, Italia: EGEA.
- Shah, A. (2007). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Social Justice Ireland. (2020). *Publications home*. Recuperado de <https://www.socialjustice.ie/content/publications-home>
- Sorice, M. (2019). *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*. Milano, Italia: Mondadori.
- Souza, J. (2019). *A elite do atraso. Da escravidão a Bolsonaro*. Rio de Janeiro, RJ: Estação Brasil.
- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. London, UK: ECPR Press.
- Tang, A. (2019, March 12). *Inside Taiwan's new digital democracy*. Recuperado de <https://www.economist.com/open-future/2019/03/12/inside-taiwans-new-digital-democracy>
- The Limits of Institutional Reform in Development*. (n.d.). Recuperado de https://matthewandrews.typepad.com/the_limits_of_institution/2013/09/opaque-transparency-and-transparent-opacity-in-african-budget-systems.html?utm_content=buffer2f68e&utm_source=buffer&utm_medium=twitter&utm_campaign=Buffer
- The Transparency Policy Project*. (n.d.). Recuperado de <http://www.transparencypolicy.net/>
- Trasparènte*. (n.d.). Recuperado de <http://www.treccani.it/vocabolario/trasparente/>

Trasparenza. (n.d.). Recuperado de https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_it

Trasparenza. (n.d.). Recuperado de <http://www.treccani.it/vocabolario/trasparenza>

Ubaldi, B. (2013). *Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives*. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en

Viitorul. (n.d.). *Transparența celor mai mari 60 de localități și 32 de raioane din Moldova*.

Recuperado de <http://localtransparency.viitorul.org/>

Viorel, P. (2019). *Monitoring report transparency of public capital enterprises from the Republic of Moldova*. Recuperado de http://www.viitorul.org/files/EN_Raport%20Transparența%20intreprinderilor%202019%20FINAL.pdf

World Bank. (2016). *The Moldova BOOST government expenditure database*. Recuperado de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/moldova-boost-public-expenditure-database/resource/174171bd-f50b-4382-8b55-0268bde1526e#{}>

Zagrebelsky, G. (2020, 29 aprile). *La pandemia e i decreti di Conte: se non basta obbedire*.

Recuperado de https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/29/news/coronavirus_I_obbedienza_e_la_responsabilita_i_decreti_del_presidente_conte_governo_zagrebelsky-255221907/

Para citar este artigo

Norma A – ABNT

ALLEGRETTI, G. Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 76-111, 2020.

Norma B – APA

Allegretti, G. (2020). Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 76-111.

Norma C – Vancouver

Allegretti G. Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):76-111 Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3492>