

Transparência como valor do agente público: contribuições da ética da virtude

Transparency as a value for public officials: contributions from virtue ethics.

La transparencia como valor para los funcionarios públicos: aportes desde la ética de la virtud.

Grupo temático 02 – Finanças Públicas e Accountability

Sandro Trescastro Bergue, Escola Superior de Gestão e Controle do TCE RS (ESGC/TCERS)

RESUMO

O ensaio aborda o agir transparente como atitude virtuosa à luz da vertente aristotélica da ética. Propõe a expansão do tratamento da transparência, de uma perspectiva de conformação do conceito (epistemológica) e de sua instrumentalização, para alcançar a ação transparente por parte do agente público (ética). O agir transparente como virtude no concerto da vertente da ética aristotélica é definido a partir do conceito de mediedade, que se constitui como a justa medida, uma condição de equilíbrio, entre dois extremos viciosos e diametralmente opostos, neste caso, a saber: a opacidade (ausência de exposição) e a ultratransparência (excesso de exposição).

Palavras-chave: Transparência pública. Ética da virtude. Mediedade. Opacidade. Ultratransparência.

ABSTRACT

This essay addresses transparent action as a virtuous attitude according to Aristotelian ethical theory. It proposes expanding the treatment of transparency from an epistemological perspective on the shaping of the concept and its instrumentalization, in order to achieve transparent action on the part of public agents (ethics). Transparent action as a virtue according to Aristotelian ethics is defined by the concept of moderation, which constitutes the just measure, a condition of equilibrium, between two vicious and diametrically opposed extremes: opacity (absence of exposure) and ultra-transparency (excess of exposure).

Keywords: Public transparency. Virtue ethics. Moderation. Opacity. Ultra-transparency.

RESUMEN

Este ensayo aborda la acción transparente como una actitud virtuosa según la teoría ética aristotélica. Propone ampliar el tratamiento de la transparencia desde una perspectiva epistemológica sobre la configuración del concepto y su instrumentalización, con el fin de lograr una acción transparente por parte de los agentes públicos (ética). La acción transparente como virtud, según la ética aristotélica, se define por el concepto de moderación, que constituye la justa medida, una condición de equilibrio, entre dos extremos viciosos y diametralmente opuestos: la opacidad (ausencia de exposición) y la ultratransparencia (exceso de exposición).

Palabras clave: Transparencia pública. Ética de la virtud. Moderación. Opacidad. Ultratransparencia.

1. Introdução:

O tratamento conceitual e aplicado mais robusto da transparência na administração pública brasileira remonta mais de duas décadas (Speck, 2002), assumindo destaque com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desde então vem mobilizando pesquisadores e praticantes do campo da administração pública e resultando não somente em farta e consistente produção científica (Monteiro &

Carvalho Teixeira, 2025; Breláz, Dias, Reinecke, Nascimento & Rodrigues, 2025; Macedo, J. M. A., Becker, V., Feliciano de Sá, F. M., Rocha Filho, E. V. & Cavalcanti, D. Q., 2025; Teles & Melo de Carvalho, 2025; Batista, Rocha & Alves dos Santos, 2020; Oliveira e Silva & Bruni, 2019; Gomes, Amorim & Almada, 2018, Cunha Filho, 2018), mas transformações nas políticas de esclarecimento e envolvimento da sociedade com o estado e as ações dos governos.¹ Este esforço ensaístico (Bertero, 2011) procura, contudo, lançar ao escrutínio dos pares algumas questões pouco ou ainda não tratadas sobre os limites e implicações éticas da transparência em relação ao interesse público, a fim de que possam, porventura, suscitar outras e subsequentes discussões mais consistentes. Este é um dos intentos de um esforço ensaístico.

E qual é a relevância desta abordagem? Se em tese à exceção dos casos legalmente previstos, tudo o mais deve ser transparente em matéria de administração pública, o caso é que na prática cotidiana da gestão há lacunas que a lei não alcança e que devem ser objeto de deliberação por parte do agente – inclusive no que concerne ao espaço de discricionariedade acerca do agir. Existe, assim, para além do que disciplinam os marcos legais, situações em que o agente deve tomar decisões e agir de forma transparente, ainda que contra a seus entendimentos e interesses. E pode haver situações em que dar publicidade a um ato – mormente os denominados atos preparatórios – pode não se orientar para o interesse público, devendo ser evitado, portanto. A abordagem ganha relevo, também, quando se reconhece a diferença entre as circunscrições legal e ética da ação administrativa (Bergue, 2025a). Mas é importante assinalar que, apesar de distintas, legalidade e eticidade não são dimensões estanques, senão profundamente entrelaçadas, de modo que o exercício de interpretação do texto legal requer um atravessamento do juízo de natureza ética.

Toma-se como questões iniciais as seguintes: a transparência é um valor absoluto? Qual é o objetivo da transparência? Tornar tudo público? Sabe-se que não. Há limites para a transparência? Quais e como podem ser definidos? Por certo há as restrições estabelecidas legalmente, tanto quanto existem as obrigações, mas há um espaço de discricionariedade a ser explorado em que a tomada de decisão do agente público se impõe. Sendo assim, como deliberar sobre a transparência enquanto um valor nesse território? Propõe-se que a ética – que não se confunde, tampouco se restringe à legalidade, tampouco à sua consecutória expressão disciplinar, reitera-se (Bergue, 2025b; Bobbio, 1997), particularmente a vertente da ética da virtude (Silveira Santos & Serafim, 2023; 2024) – pode contribuir para o deslinde da questão.

Immanuel Kant, ilustre filósofo prussiano da modernidade (transição dos séculos XVIII e XIX), estabelece a diferença entre moralidade e legalidade, de modo a demonstrar que agir legalmente não corresponde a agir moralmente (Kant, 2019). A ação ética, portanto, não verte da legalidade (que é externa ao sujeito), senão do dever imposto racionalmente ao agente por ele próprio, caracterizando um agir por dever, e não pelo dever, ou conforme o dever, postura que caracterizam as órbitas da legalidade e do direito em última instância. O agir ético ou agir moral, para Kant, é tal que não se justifica pela coerção, pelo interesse ou pela inclinação do sujeito, todas expressões de heteronomia; mas por uma atitude autônoma dada por um imperativo categoricamente estabelecido por ele próprio (no exercício da sua mais plena liberdade em relação às emoções e inclinações) como forma justa de agir (Kant, 2019).

À luz da vertente deontológica, portanto, não age eticamente o sujeito que se comporta conforme a lei para evitar sanções. Age eticamente, sim, aquele que justificadamente impõe a si o dever de agir de determinada forma porque entende racionalmente ser esta a forma justa da ação, baseada no senso de

¹ Em termos de resgate histórico comparado, refere-se a Lei n. 241/1990, que insere no arcabouço jurídico italiano o senso de “*casa de vetro*”. Referida lei, em seus artigos 1º e 22, assegura o conhecimento do cidadão acerca de todos os atos da administração, inclusive os “*preparatórios*” (Martins Júnior, 2010, p. 24),

imperativo categórico, imposição inarredável esta, aqui entendida como um agir segundo o qual a diretriz (máxima) da ação possa ser convertida em lei de aplicação universal a que todos estariam sujeitos e nos domínios da razão, dispostos a observar. Pretende-se apenas aqui evidenciar a diferença entre a motivação ética para a ação e as razões legal-coercitivas a sustentarem um determinado agir.

Nessa mesma linha, Bobbio (1997) aborda o significado intrínseco à ação ética na deontologia kantiana, destacando que a legalidade, ou o mero alinhamento com o direito e a moralidade são conceitos distintos. O agir moral na ética deontológica, reafirma-se, assenta-se em um dever (*deon*) racional e autonomamente imposto a si pelo próprio agente (de origem interna, portanto), distinto do dever dado externa e coercitivamente ao sujeito pela lei, que caracteriza uma sujeição do agente à vontade de outro ou a ausência de autonomia, que não corresponde a uma ação ética, senão apenas um agir alinhado com o direito (Bobbio, 1997). Não se pode, portanto, dizer que a ação fundada na legalidade, tão somente por esta razão (conformidade legal), corresponda a uma ação ética. Em suma, pretende-se, com esse breve resgate da corrente da ética do dever de inspiração kantiana, melhor delimitar ambas as esferas da ação administrativa que dizem com o agir transparente. E a atenção aqui se orienta para o campo da ética, não exclusivamente da legalidade.

O avanço no tratamento do tema requer, no entanto, dados os contornos e complexidades que moldam a administração pública brasileira, que se suspenda a perspectiva deontológica kantiana e se busque o aporte teórico da ética da virtude.² Assume-se aqui, então, a transparência como uma virtude própria da boa ação administrativa em um ambiente democrático (Stuebs, Brown & Shallcross, 2025). Mas o que implica reconhecer a transparência como valor ou virtude?

Os juízos éticos são contingentes a valores. Não se trata da busca da verdade (como a epistemologia faz), senão de exames de substância valorativa, portanto jamais isentos de eventuais questionamentos. Os juízos de natureza ética dizem respeito a exames crítico-reflexivos incidentes sobre os pressupostos que sustentam a ação. Portanto, uma apreciação de natureza ética encerra sempre um escrutínio na esfera valorativa, um sopesamento de valores por ventura em contraste situado. E isso se aplica no caso da ação transparente.

Os estudos teóricos e empíricos sobre transparência pública têm concentrado esforços não somente na relevante definição de seus contornos (Brelàz, Reinecke, Nascimento & Rodrigues, 2025; Cunha Filho, 2018), mas nas formas e resultados da operacionalização deste conceito (Monteiro & Carvalho Teixeira, 2025; Batista & Alves dos Santos, 2020). Propõe-se também neste ensaio uma reflexão sobre a possibilidade de deslocar a atenção do debate para alcançar também a dimensão do *agir transparente*. Do conceito, portanto, para a capacidade de agir. Assim, a investigação do tema exige que se aborde não somente a transparência como *conceito* – mais consistente domínio da *epistemologia* –, mas o *agir transparente*, que melhor se circunscreve ao espaço da *ética*, ou seja, da filosofia prática. Sugere-se, assim, um percurso que amplie o tratamento do tema para o juízo que subjaz à atitude do agente ao deliberar acerca da ação de dar a máxima clareza aos atos de administração. Nessa linha, uma outra questão que se impõe é: qual seria o ponto ótimo desta translucência no agir?

E mais, retomando: seria consistente com um agir transparente eticamente justificado tão somente cumprir a legislação (Bobbio, 1997) e as codificações de conduta correspondentes? Tanto à luz da ética deontológica, quanto da ética da virtude, de inspirações kantiana e aristotélica, respectivamente, por certo não (Kant, 2019; Aristóteles, 2014). Então como deliberar para sustentar um agir eticamente justificado? Como se disse, o percurso argumentativo ora proposto segue a vertente teórica da ética da

² São três as correntes teóricas fundamentais da ética e seus expoentes originais: a ética das virtudes (Aristóteles); a ética utilitarista (J. Bentham e J. S. Mill); e a ética deontológica (I. Kant).

virtude, mas particularmente no que concerne ao conceito de *mediedade* (Hursthouse & Pettigrove, 2022; Hobbus, 2009). Este é um conceito central no argumento teórico deste ensaio.

Pretende-se, então, suscitar uma discussão que transcenda a instrumentalidade de fundo legal (sem desconsiderar a sua importância) para alcançar um conteúdo de substância ética envolvendo a tomada de decisão orientada para o agir de modo transparente e eticamente justificado.

Ao final, como contribuição teórica central deste ensaio para fomentar o debate no campo, a posicionar-se na condição de extremo vicioso diametralmente oposto à *opacidade*, e marcador da ação transparente enquanto atitude virtuosa do agente público, propõe-se o senso de *ultratransparência*. Esta última proposição verte de inspiração encontrada no conceito de interpretação *ultra legem* – ou seja, *para além da lei* –, a saber, aquela que produziria atos da administração a partir da extração de norma inovadora, que exceda os limites da ordem jurídica (Di Pietro, 2022, p. 105).

Ainda, conseqüência de uma abordagem direcionada ao agir transparente está que do ponto de vista ético se trata de uma ação precedida de uma deliberação, de modo que reside na esfera do indivíduo – o agente público. Então, também entre os temas emergentes de debate sobre ética aplicada à administração pública, e nela o tema da transparência, está o papel das lideranças em relação à efetividade das codificações de conduta em termos de transformação de comportamentos e atitudes dos agentes (Downe, Cowell & Morgan, 2016). Nessa perspectiva, tomada a transparência como um valor ou virtude (Stuebs, Brown & Shallcross, 2025), pode-se afirmar que sobre os gestores – e agentes públicos de modo geral – recai parcela substantiva da responsabilidade pelo agir transparente. Nesta mesma linha, para ilustrar, pode-se resgatar entre as competências transversais requeridas dos servidores públicos civis da união, a denominada “*ética e integridade pública*”, instituída pela Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI nº 11, de 27 de março de 2024.

É preciso posicionar em perspectiva, também, que parcela significativa das ações dirigidas ao aperfeiçoamento das práticas de transparência pública, nas três esferas federativas, vem sendo alavancadas por órgãos de controle como os Tribunais de Contas³ e o Ministério Público, ainda que não exclusivamente, sem desconsiderar a atuação de organizações da sociedade civil⁴ e da mídia. É importante assinalar, inclusive, que significativos avanços foram operados a partir de marcos constitucionais (art. 5º, incisos XIV e XXXIII) e legais⁵, desde a Lei Complementar n. 101/2000 até manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema, para ilustrar, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 854, de 23 de outubro de 2025, que impõe exigências sobre rastreabilidade e transparência da aplicação de recursos transferidos via emendas parlamentares, passando pela denominada lei de acesso à informação – Lei n. 12.527/2011 – até Emendas Constitucionais, como é o caso da EC n. 126/2022, que introduz o art. 163-A versando sobre a disponibilização de dados contábeis, orçamentários e fiscais para amplo acesso público em meio eletrônico, entre outras referências. Ainda, transparência e ética (esta inserida no contexto do conceito de integridade) estão também formalmente entrelaçadas, para ilustrar, no caso da administração pública federal brasileira, nos termos do Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Brasil, 2023).

³ Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP (<https://radardatransparencia.atricon.org.br/>).

⁴ <https://transparenciainternacional.org.br/>

⁵ Leis Complementares n. 101/2000, 131/2009 e 156/2016; Leis Federais n. 12.527/2011, 13.460/2017, 13709/2018, 14.129/2021, 14.133/2021, entre outras.

Além desta seção introdutória, aborda-se o conceito de virtude a partir da ética aristotélica com destaque para o conceito de mediedade. A seção seguinte avança para a conformação do agir transparente como atitude virtuosa posicionada na justa medida – ou mediedade – entre os extremos viciosos da opacidade e da ultratransparência. Sobrevêm considerações finais indicando as principais contribuições do ensaio e os limites desta investigação teórica, sinalizando, a seguir, possibilidades de estudos teóricos e empíricos outros que possam ampliar o debate sobre o tema.

2. Agir eticamente: a virtude como mediedade em Aristóteles

Tanto a ética (Bergue, 2025b; Silveira Santos & Serafim, 2024; 2023; Raadschelders & Chitiga, 2021; Svara, 2015), quanto especificamente a sua vertente aristotélica – a *ética da virtude* – tem constituído objeto de investigação no campo da administração pública segundo diferentes perspectivas (Stuebs, Brown & Shallcross, 2025; Carneiro, Ames & Serafim, 2023; Kristjánsson, 2022; Ames, Serafim & Martins, 2021). Esta corrente da filosofia prática oferece um percurso teórico e aplicado de análise e entendimento do tema a partir de um recorte de conceitos fundamentais como os de virtude ou excelência (*areté*), de sabedoria prática (*phronesis*) e de *mediedade*. Assume centralidade, ainda, o conceito de *deliberação* que encerra o exame e a decisão sobre o que constitui a melhor ação a ser realizada em determinado contexto.

Registra-se que dentre as principais correntes teóricas da ética – a da virtude, a utilitarista e a deontológica – a vertente aristotélica, que tem em seu centro o agir virtuoso, constitui aquela que melhor parece se alinhar com as feições e exigências que moldam o cotidiano e conformam a natureza da deliberação no complexo contexto da administração pública. Sustenta-se isso, em especial devido ao seu atributo de *juízo situado*, implicando dizer que as tomadas de decisão e subsequentes ações requerem um exame também sensível às circunstâncias.

As *virtudes* são, para Aristóteles (2014, p. 77) entendidas como “as disposições dignas de louvor”, de modo que uma atitude ética seria uma tal realizada conforme a virtude e orientada para a condição de felicidade (*eudaimonia*)⁶ – tomada esta como o “bem mais excelente” (Aristóteles, 2014, p. 57), o mais pleno a ser visado pelo indivíduo em sociedade. Para Stirn (2011, p. 52), “a virtude é um modo habitual de se comportar (a), segundo um reto meio-termo (b), de acordo com uma escolha ou opção voluntária (c)”. Nesses termos, o agente virtuoso é aquele que, com recorrência, ou seja, habitualmente, age de forma racional segundo a virtude – com excelência, portanto. O agir excelente implicaria, então, também um agir transparente, mas não como resultado do ensino, senão fruto de um exercício sistemático que aprimora a virtude e se consolida pelo hábito (Aristóteles, 2014; Stirn, 2011).

Mas o conceito fundamental do argumento em questão neste ensaio, tendo em vista o foco na deliberação sobre o agir transparente, é o de *mediedade* (Hobuss, 2009), também entendido como justa medida ou mediania. Neste particular, a virtude, para Aristóteles (2014, p. 93), constitui “um estado que leva à prévia escolha, e que consiste na mediania em relação a nós, senso esse determinado pela razão, isto é, como a pessoa dotada de prudência o determinaria”. A prudência aqui, corresponde à

⁶ Assinala-se que o senso de felicidade – *eudaimonia* – neste contexto não se reduz ao significado contemporâneo de sensação ou estado transitório, senão como a consecução de uma vida bem-sucedida, com plenitude de existência e realização.

fundamental entre as virtudes intelectuais – a *phronesis*, ou a sabedoria prática. Também conforme Hobuss (2009), a virtude corresponde à posição de mediedade – relativa ao agente, não sendo, portanto, um ajuste aritmético – entre duas condições de vício (indesejadas) diametralmente opostas (em termos de exorbitância e de insuficiência daquele mesmo valor). Assim refere Aristóteles sobre o senso de *mediedade*:

Em primeiro lugar, observemos que essas coisas são de tal modo constituídas que deficiência ou excesso as destrói, como percebemos no tocante ao vigor e à saúde (pois para obter esclarecimento acerca de coisas obscuras é preciso utilizar a evidência de coisas visíveis). É fato o excesso de exercícios bem como a deficiência destes arruinarem o vigor; do mesmo modo, tanto a bebida e o alimento em demasia quanto a falta destes arruinam a saúde, quando em proporção adequada a produzem, aumentam e preservam. O mesmo acontece em relação à moderação, à coragem e às outras virtudes. *Aquele que, tomado pelo medo, de tudo foge e nada suporta se torna um covarde, ao passo que aquele não experimenta medo diante de coisa alguma e tudo enfrenta se torna um temerário.* Do mesmo modo, aquele que se curva a todos os prazeres e não se refreia diante de nenhum se converte em um *licencioso*. Por outro lado, quem se afasta de todos os prazeres, *como os indivíduos rudes*, se torna [um indivíduo] *insensível*. Assim, *a moderação e a coragem são destruídas pelo excesso e pela deficiência e preservadas pela mediania* (Aristóteles, 2014, p. 84, grifos meus).

Então, para ilustrar, a ação corajosa, como um agir virtuoso, não corresponde a uma atitude consistente com o extremo oposto da covardia, senão a uma condição de meio termo ou justa medida – *mediedade* – entre as posições viciosas diametralmente extremas e opostas de *temeridade* (a ausência plena de medo) e de *covardia* (o medo paralisante). O corajoso racionaliza o medo. O senso fundamental da mediedade como ingrediente de conformação da ação virtuosa praticada em exame sempre situado (sensível às circunstâncias) reside, portanto, justamente na exigência de refletir e afastar-se racionalmente de atitudes extremas. E é, segundo Aristóteles, a sabedoria prática ou prudência (*phronesis*) – a principal dentre as virtudes intelectuais – e dependente de determinado estágio de maturidade do sujeito (cognitiva e emocional) – que permitirá esse juízo contextualizado.

De forma ampla, e coerente com a vertente da ética da virtude, assume-se que deliberar e agir eticamente assentam-se em juízos esclarecidos e justificados decorrentes de exames críticos, reflexivos, situados – sensíveis às circunstâncias do contexto – e em radicalidade de modo que alcancem os pressupostos valorativos sobre os quais se assentam os entendimentos vigentes do agente sobre o tema. Trata-se, pois, de um esforço investigativo racional e deliberado, em sede valorativa, que o sujeito empreende sobre seu próprio pensamento estendendo-se às suas raízes fundantes.

Assumindo-se também a *transparência* como uma virtude, à luz do conceito de *mediedade*, quais seriam os extremos viciosos de onde se afastaria o *agir transparente* como uma atitude virtuosa?

3. Transparência como virtude: a atitude transparente à luz do senso de mediedade

Desbordando a pretensão de definir transparência como conceito válido, o que residiria no campo da teoria do conhecimento, mais interessa para os fins deste ensaio explorar as contribuições para um melhor entendimento acerca do *agir transparente* a partir de outro ramo da filosofia, a saber, a *ética*. A ênfase concentra-se, portanto, na ação, por isso interessa ao que se denomina de filosofia prática. Diz-se prática porque deriva de uma racionalidade produzida pelo sujeito e não referente ao objeto.

ARTIGO

Distintos aspectos influenciam e são influenciados pelo agir transparente do agente público, aqui entendido como gênero do qual são espécies o agente político e o servidor público, a saber: a motivação e a justificação da ação administrativa, a legitimidade dos governos e das burocracias, a participação da sociedade. Mas o aspecto mais essencial e de fundo valorativo que se pretende assinalar, diz com o senso de explicitação de uma honestidade política no exercício do poder, ao ponto de se sugerir, em tese, que uma ação que não puder ser tornada transparente, não deveria ser realizada.

Ainda, a efetivação do senso de transparência exige a mobilização de forças e interesses dispostos em uma rede conformada por múltiplos centros, com destaque para um posicionamento ativo do cidadão. São, ainda, atores de destaque nesse arranjo, além do próprio estado e sua administração (executivos, órgãos de controle, em particular os parlamentos), também a sociedade (pelos cidadãos e suas representações), organismos da sociedade civil em geral (de controle social e mídia), entre outros que se possa enunciar. Percebe-se, assim, que a operacionalização do conceito de transparência implica não somente maior visibilidade ao exercício do poder, mas concorre para um movimento de sua reconfiguração em relação à administração da coisa pública e seus entrelaçamentos com a sociedade.

Nesses moldes, o agir transparente que supere o conceito estreito de publicidade posiciona-se não somente como instrumental, mas como inarredável à democracia contemporânea. Impulsionando um deslocamento da publicidade formal para a assunção de um significado mais amplo e dialógico de transparência, tem-se como pressuposto a honesta intenção de estabelecer uma relação de conversação, de interlocução com a sociedade a partir também de uma escuta qualificada. É neste sentido que os conceitos de transparência ativa e passiva se articulam e complementam, sendo que esta última concorre inclusive para a promoção do repensar interno dos processos em sua mais plena amplitude. A este respeito vale assinalar o que dispõe a Lei Federal nº 13.460/2017, que disciplina a participação e a proteção dos direitos dos usuários de serviços públicos, em seus artigos 13, inciso III e 18, também em seu inciso III, sobre a competência, respectivamente, das ouvidorias e dos conselhos de usuários de não somente participar na avaliação, mas de propor “*aperfeiçoamentos*” e “*melhorias na prestação dos serviços*”. Impõe-se aqui, portanto, destacar não apenas o direito do cidadão, mas o seu dever de agir como expressão de atitude democrática em seu conteúdo mais substantivo.

Assim, a transparência é um valor da democracia, portanto uma virtude própria da boa administração e da boa cidadania, consistente com o quê atos mantidos em sigilo são exceção a serem devida e rigorosamente justificados, consoante dispõe o artigo 3º, I, da lei de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011). São casos em que a lei expressamente estabelece o sigilo das informações: a) garantia de segurança da sociedade ou do Estado (art. 23); b) sigilo ou segredo de justiça ou industrial (art. 22); e c) informações pessoais que comprometam a intimidade, a honra e a imagem das pessoas (art. 4º, inciso IV e art. 6º, inciso III).

Como referido, é preciso ampliar o tratamento do tema para investigar não somente o assentamento dos contornos conceituais e aplicados (normas e instrumentalização) mas para alcançar o conceito em ação: a *atitude transparente* – um agir transparente como expressão de uma *atitude ética*. Assim, para além de definir transparência e estabelecer instrumentos de implementação, é requerido o desenvolvimento da capacidade – ou a competência – de deliberar acerca do significado de *ser* e *agir de forma transparente*, o que, por sua vez, concorre para o já referenciado senso de honestidade política do agente público no exercício do poder que lhe é delegado.

Mas e quanto à transparência como virtude e o agir transparente como atitude eticamente justificada? Qual poderia ser a contribuição da ética da virtude? A resposta remete a uma questão anterior: o que

significa o agir virtuosamente de modo transparente? Assume-se que este seja um agir tal que encerre uma verdadeira intenção de revelar-se ao outro e efetivamente ser percebido e compreendido em substância, a ponto de dotar este cidadão das condições informacionais que permitam o exercício do seu poder de controle social e participação em sentido mais amplo. Pressupõe o genuíno interesse – dado pelo manifesto empenho de esforços para fazê-lo – de ser explícito em relação às ações e suas motivações. O agir transparente deve ter em vista, então, o genuíno intento de empoderar o cidadão. E a assunção desta parcela do poder político presta-se: a) à formação de consciência sobre os aspectos conformadores e os rumos da administração; b) o esclarecimento voltado a subsidiar a tomada de decisão e a ação; e c) os meios em termos de conhecimento (informação com significado) e disposição para responsabilizar de forma justificada o agente público.

Mas retornando ao conceito de *mediedade*, como pode ele contribuir para pensar o que seria um agir virtuoso destinado a subsidiar a tomada de decisão nos casos de deliberação sobre o deva ser tornado público sob o ponto de vista da ética (e não somente da legalidade, reiterar-se)? Assume-se, para isso, um recorte da definição de virtude como *mediedade* (Stirn, 2011).

Reconhecida a condição de *mediedade* (de mediania ou justa medida) dentre os traços que constituem uma ação virtuosa (Aristóteles, 2014), tem-se que tomar a transparência como virtude implica assumir que esta atitude – o *agir transparente* – se constitua em uma posição de *mediedade* entre duas outras situações ou atitudes potenciais diametralmente opostas entre si e igualmente indesejadas (ou seja, viciosas). Quais seriam estes extremos dos quais se afasta o agir transparente para constituir-se como atitude virtuosa?

Ora, tanto não se caracteriza como uma atitude transparente a omissão de dados e de informações aos interessados, quanto a sua disponibilização em excesso. Propõe-se isso por analogia à descrição da virtude como *mediedade* entre os extremos de insuficiência (covardia) e de excesso (temeridade) já referido para definir a virtude da coragem (Aristóteles, 2014). Vale assinalar, nessa perspectiva, que a sobrecarga de dados e informações também poderia representar uma expressão particular da falta de transparência, a propósito. Mas note-se que aqui não se trata de quantidade – maior ou menor – de informação a ser disponibilizada, senão da atitude de tornar nítida as deliberações e ações do agente e fazer transluzir o exercício do poder. Sendo assim, a transparência, se reconhecida como valor ou virtude intrínseca ao bem administrar a coisa pública, também não seria o extremo oposto da opacidade.

A atitude transparente ocuparia uma posição de *mediedade* entre quais extremos, então? Explorando ainda mais o tema: como se poderia estabelecer estes extremos?

De um lado, que parece mais evidente, pode-se tratar da condição de *opacidade*. A opacidade configura-se pela ausência de dados e informações que permitiriam a formação de juízo consciente por parte do cidadão sobre um tema de forma a habilitá-lo a agir esclarecida e autonomamente. A sonegação de informações à sociedade restringe a capacidade de exercício pleno da cidadania pela falta dos meios, pressuposta, a propósito, a capacidade do sujeito de atribuir significado aos dados e informações e formar um entendimento consistente, o que conforma outra questão relevante, mas que por ora se desborda.

ARTIGO

O senso de *opacidade* informacional pode se manifestar de distintas formas, desde a carência de informações por omissão ou imprecisões fundadas em distintas razões ou motivações, inclusive as menos republicanas, passando pela difícil compreensão dos dados que pode verter tanto da densidade de conteúdo, da exigência de repertório e capacidades cognitivas específicas preexistentes, quanto dos cercamentos conceituais produzidos por terminologias técnicas por vezes deliberadamente postas para circunscrever domínios exclusivos de poder. Estas expressões de aridez informacional comprometem a clareza dos atos em sua substância e fragiliza o entendimento da ação em suas razões, motivações e, sobretudo, implicações junto à sociedade, repercussão que conforma o interesse público.

Mas em termos de delimitação da ação virtuosa, o desafio maior parece estar exatamente no extremo vicioso oposto, um tal caracterizado pelo *excesso de exposição*, e que ora se propõe denominar *ultratransparência*. A proposição decorre de uma analogia possível com o conceito de interpretação *ultra legem*. Este conceito diz respeito àquela particular leitura que ultrapassa os limites da ordem jurídica dada pela lei, pretendendo extrair norma com conteúdo que inove pela via da criação de medidas – atos administrativos ou mesmo lei outra – que transcendam, extrapolem, os contornos dados pelo ordenamento superior.

Considerando que se trata de um esforço de apropriação por analogia, é preciso reconhecer que o conceito exige especial zelo não somente em sua transposição conceitual, mas na necessária elaboração de seus limites de conformação. E nisto também reside o convite que este ensaio se propõe a endereçar para futuros estudos.

Assim, para além da disponibilização de dados e informações que o próprio ordenamento jurídico (em sede constitucional, legal, doutrinária e jurisprudencial) já estabelece como impróprio (a saber as exceções em matéria de divulgação, notadamente as vedações da lei e os cuidados atinentes ao que dispõe a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), a Lei Federal n. 13.709/2018), a ultratransparência pode ter seus contornos definidos segundo duas outras vertentes: a) pela informação disponibilizada em excesso, produzindo sobrecarga informacional que também comprometa o entendimento e a formação de juízo, e b) pela exposição de dados desnecessários que, de fato, não somente atentam, mas se revelam inconsistentes com o *interesse público*. Assinala-se, que conforme dispõe o art. 3º, inciso II, da Lei Federal n. 12.527/2011 (a Lei de Acesso à Informação Pública), o interesse público é diretriz constitutiva do dever da administração de assegurar o acesso à informação.

Para ilustrar o primeiro caso – a publicização de *quantidade excessiva de informações* – tem-se o caso da superexposição, deliberada ou não, de dados e informações que comprometem a capacidade de processamento natural e subsequente entendimento por parte do cidadão. Neste particular, impõe-se assinalar que a natureza dialógica da transparência sugere o avanço em camadas em termos de disponibilização e de acesso à informação e seu correspondente entendimento, o que se estabelece em uma relação interativa de fala e escuta mútuas e qualificadas entre a administração e o cidadão.

Quanto à segunda perspectiva de *ultratransparência*, em alguma medida mais difusa e de difícil delimitação com maior precisão, tem-se os casos em que a translucência dos atos (diafanidade) é *desnecessária*, seja por não contribuir efetivamente com o seu curso ou irrelevância das repercussões, seja mesmo por eventualmente prejudicá-lo. Os esforços despendidos para tornar públicos dados e

ARTIGO

informações que em nada contribuem para o esclarecimento e a formação de juízos por parte dos cidadãos, notadamente por implicar custos de disponibilização e manutenção de sua atualidade, além de confundir o cidadão interessado, podem representar mesmo desserviço em termos de transparência, concorrendo tanto para a composição de uma excessiva massa de dados, inclusive com parcela deles dispensáveis por irrelevantes para os juízos e as ações subsequentes de cidadania. Também neste espaço de discussão se pode inserir o caso do detalhamento e excessivas exigências que podem mesmo ter sido diligentemente pensadas em nome do valor da transparência, mas que não alcançam este efeito. É possível, assim, que alinhado ao mais republicano intuito de promover a política de transparência pública do órgão ou entidade, o agente seja tentado a interpretar exigências de disponibilização de dados e informações de tal sorte detalhados e dirigidos a segmentos tão específicos e potenciais de cidadãos que pouco ou nada contribuem para o senso de transparência em sua substância, mas que, em sentido oposto, passam a concorrer para o comprometimento o objetivo maior e efetivo de ser transparente.

Para ilustrar, pode-se referir o caso dos atos preparatórios que fundamentam a tomada de decisão, a saber aqueles que a despeito de não gerarem efeitos externos, constituem etapas intermediárias necessárias do processo administrativo, tais como instruções técnicas, pareceres, estudos, enfim. O art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011 refere que o acesso a estes atos preparatórios é assegurado a partir da edição do ato deliberativo correspondente. O enquadramento de um ato neste dispositivo, contudo, não impede, de regra, a sua publicização anterior, a qualquer tempo a partir de sua elaboração. Contudo, a decisão de tornar públicos atos meramente acessórios pode não ser o caso em termos de contribuição para o interesse público, eis que presente mesmo a possibilidade de uso desviado. Nestas situações impõem-se justamente os juízos situados, a saber, aqueles que observem as circunstâncias de contexto, submetendo a exame não somente as suas múltiplas repercussões potenciais, mas, do ponto de vista da ética, o reflexivo escrutínio racional de pertinência dos valores sobre os quais se fundam as razões envolvidas no processo deliberativo em curso. É neste particular que os juízos de natureza ética diferem das análises e apreciações de ordem técnica e política em sentido estrito.

Então, seja pela eventual criação de expectativas ou geração de frustrações, seja pelo potencial uso impróprio da informação, é possível que em casos específicos não seja desejável, nem de interesse coletivo a divulgação de atos em seus estágios de preparação. Pode-se exemplificar, ainda, com o caso da atividade parlamentar, em que a fase de elaboração de minutas de projetos de leis tende a não ser tornada pública, isso porque nesse estágio o conteúdo pode estar sujeito a análise técnica de consultores legislativos. Em face disso, a publicação do texto propositivo apto a seguir seu fluxo até ser apreciado se verifica, de fato, somente na etapa de protocolo do projeto de lei. Desta fase em diante, tem-se as distribuições para as pertinentes comissões parlamentares e demais trâmites de exame intermediário a colherem eventuais aperfeiçoamentos até a deliberação final em sessão plenária na forma regimental.

Assim, pode-se reconhecer que nem todo o ato da administração – notadamente aqueles ditos preparatórios – exigem a submissão ao escrutínio público antecipado pela via da transparência. Nesses termos, pode-se assumir que as situações em que o agente incorre na publicização de *quantidade excessiva de informações* ou de *informações desnecessárias*, casos em que se verifica um excesso de exposição que não convergem para o interesse público, remetem ao senso de *ultratransparência*, a figurar como um dos extremos viciosos balizadores do agir transparente virtuoso. Este agir transparente, então, é função da definição acerca de quais dados e informações são efetivamente importantes para os

fins de esclarecimento e potencial de formação de juízo a que se destinam. Ser transparente requer, por conseguinte, a necessidade de estabelecer algum tipo de filtro ético para a depuração dos dados e informações.

Quadro 1:

Virtude como mediedade: coragem e transparência

Insuficiência	Excesso	Atitude virtuosa como mediedade
Covardia (medo paralisante)	Temeridade (ausência plena de medo)	<i>Coragem</i> (agir corajoso)
Opacidade (ausência de informações)	Ultratransparência (quantidade excessiva de informações ou informações desnecessárias)	<i>Transparência</i> (agir transparente)

Fonte: elaborado pelo autor.

Fato é que a deliberação sobre o agir transparente exige um juízo que transcenda a dimensão legal e alcance sua substância ética. É neste particular que se entende a contribuição da ética da virtude, em especial a definição do agir transparente como atitude virtuosa – consistente com a excelência na condição de ser agente público – a partir do conceito de *mediedade*. A *atitude transparente*, em suma, pode ser considerada aquela que se posiciona na condição de mediania ou justa medida entre a *opacidade* e a o que ora se procurou definir como *ultratransparência*.

Considerações finais

Conforme já referido, a investigação pretendida exige que se reconheça não somente a *transparência* como conceito – domínio da epistemologia – mas o *agir transparente*, a saber, aquele que se circunscreve no espaço da ética, ou seja, como objeto de exame da filosofia prática. Constitui ponto fundamental de partida o senso de a dimensão ética do agir transcende a esfera da legalidade. Logo, não se trata de cumprir as exigências legais sobre o tema, senão de examinar em radicalidade e justificar racionalmente as disposições do *agir de modo transparente* como uma atitude ética.

Pretendeu-se, neste esforço ensaístico pensar a transparência pública como um *valor* que se perfectibiliza no exercício das correspondentes atividades cotidianas do agente, o que implica reconhecê-la como dependente da ação, ou seja, manifestando-se como *atitude transparente*. Para tanto buscou-se investigar, ainda que em caráter introdutório, e na esteira de outros estudos que revelam o vigor da transparência em termos de produção científica até a atualidade, também o potencial da corrente teórica da ética da virtude, que tem Aristóteles na qualidade de expoente fundador, como referencial analítico a contribuir para outros avanços em relação ao tema.

O percurso argumentativo centrou-se na contribuição que o conceito de mediedade pode trazer para o posicionamento do agir transparente como atitude virtuosa do agente público. Tomando-se, em apertada síntese, a mediedade como posição intermediária de equilíbrio ou justa medida entre extremos não desejados, buscou-se demonstrar que é sobre o intento de identificar estes extremos que devem

recair os melhores esforços de investigação. Ao final propôs-se a ação transparente como virtude situada entre dois pontos diametralmente opostos e viciosos: a opacidade e a ultratransparência.

Em termos de contribuição para o campo da administração pública, tem-se não somente a proposição preliminar do conceito de ultratransparência, mas o pensar sobre o *agir transparente*, (e não somente sobre o conceito de transparência e suas instrumentalizações) à luz da ética da virtude. O senso de ultratransparência opera aqui não somente como um referencial de distanciamento necessário (por excesso), mas como um marco para o exercício do pensamento crítico-reflexivo, radical e situado acerca dos enraizamentos dos valores envolvidos no juízo sobre o que tornar público e o que não, em busca da correta e justa deliberação e ação racionalmente justificada. A uma só expressão: atitude ética.

Como sinalizações para futuros estudos, além do necessário adensamento da investigação pela via de aprofundamento teórico e o devido tratamento empírico, mostra-se importante identificar a malha de atores e as suas correspondentes percepções sobre a transparência. Isso não esquecendo que a transparência é meio para um fim, a saber, o empoderamento do cidadão.

De um ponto de vista institucional, propõe-se desde já, para pesquisas futuras, a investigação acerca da noção de que a transparência seja o início do processo de controle sobre a administração, pois facilita não somente o controle social, mas o externo (Legislativo, Tribunais de Contas e Ministério Público). Ademais, em particular na esfera federativa municipal, tem potencial ativador da atuação de controle externo por parte do Poder Legislativo, que, por sua vez, também opera como mediador do controle social, mormente se reconhecidas as limitações práticas de acesso às informações orçamentárias e financeiras próprias da dinâmica do poder político local.

Outro aspecto a ser explorado a partir da perspectiva do agir transparente como atitude ética, é a contribuição da transparência para a promoção da reflexão interna e externa em matéria de processos – atividades, insumos, transformação e produção de valor, resultados e destinatários –, isso por que encerra a possibilidade de fazer emergir elementos institucionais ocultos.

Por fim, tem-se que entre os desafios da transparência não reside a disponibilidade (existência) de dados e informações; também não parece ser um problema de tecnologia da informação, fundamentalmente. Que outros se poderia apontar, então? Suscita-se aqui que o principal entrave encontra na disposição das pessoas – os agentes públicos – de agir de adotar uma postura verdadeiramente transparente; implica dizer, assumir uma verdadeira intenção de levar a escrutínio público os seus atos. A partir disso podem emergir algumas outras questões de avaliação do percurso já realizado, entre as quais: os processos de transformação levados a efeito em termos de transparência pública estão conduzindo a uma postura distinta – mais ativa – do cidadão? Ou o impulso para a promoção da transparência segue centrado no estado (instituições públicas, em particular as de controle, para quem a transparência é também funcional)? Dito de outro modo: as ações promovidas no campo da transparência têm impactado e transformado efetivamente a postura do cidadão em relação ao seu engajamento e participação na administração da coisa pública? Eis uma questão a ser investigada em maior profundidade.

São questões fundamentais para pensar a atitude transparente: a quem as ações de transparência se dirigem? Para que finalidade ou com que propósito? Como ou de que forma se processa? E com que substância? São questões a manterem-se sob investigação. Intentou-se, em suma, entregar um ingrediente de tratamento para o campo, em especial para os pesquisadores e praticantes do tema na administração pública que entrelaça transparência pública e ética.

Referências

- Ames, M. C. F. D. C.; Serafim, M. C. & Martins, F. F. (2021). Análise de Escalas e Medidas de Virtudes Morais: Uma Revisão Sistemática. *Revista de Administração Contemporânea*, e190379. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022190379.en>
- Aristóteles. (2014). *Ética a Nicômaco* (4ª ed.). São Paulo: EDIPRO.
- Batista, M., Rocha, V. & Alves dos Santos, J. L. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(5):1382-140. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190290>
- Bergue, S. T. (2025a). Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 24(1), 1-25. <http://doi.org/10.21529/RECADM.2025001>
- Bergue, S. T. (2025b). Desafios da assimilação do conceito de ética na Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 17(4). <https://doi.org/10.21118/apgs.v17i4.19266>
- Bertero, C. O. (2011). Réplica 2 – O Que é um Ensaio Teórico? Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 338-342. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200012>
- Bobbio, N. (1997). *Direito e estado no pensamento de Emmanuel Kant*. (4ª Ed.). Brasília. Editora da UnB.
- Brasil. (2007). Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 2 fev. 2007. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm?origin=instituicao
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. *Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, 2023. https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Atos/2023/Decreto/D11529.htm
- Breláz, G. de, Dias, T. F., Reinecke, L. F. G., Nascimento, A. B. F. M. do, & Rodrigues, D. C. (2025). Governo Aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e accountability. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92960. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92960>
- Carneiro, L. C. da R.; Ames, M. C. F. & Serafim, M. C. (2023). Experiência de Ensino da Ética de Virtudes em Administração. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 22(2), 180-207. <http://dx.doi.org/10.21529/RECADM.2023008>
- Cunha Filho, M. C. (2018). O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, 10(16): 878-907. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v10i16.144>

Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito Administrativo*. (35ª Ed.). Rio de Janeiro: Forense.

Downe, J.; Cowell, R. & Morgan, K. (2016). What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership? *Public Administration Review*, 76(6), 898–909. <https://doi.org/10.1111/puar.12562>

Gomes, W., Amorim, P. K. D. F., & Almada, M. P. (2018). Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-Compós*, 21(2). <https://doi.org/10.30962/ec.1446>

Hobuss, J. (2009). *Virtude e mediedade em Aristóteles*. Editora UFPel: Pelotas.

Hursthouse, R. & Pettigrove, G. (2022). Ética da virtude. In B. A. Gonçalves dos Santos (Org.). *Textos selecionados de filosofia das virtudes*. Pelotas: NEPFIL. <https://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/9605>

Kant, I. (2019). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70.

Kristjánsson, K. (2022). Teaching phronesis to aspiring police officers: some preliminary philosophical, developmental and pedagogical reflections. *International Journal of Ethics Education*, 7, 289-305. <https://doi.org/10.1007/s40889-022-00145-7>

Martins Júnior, W. P. (2010). *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. (2ª Ed.). São Paulo: Saraiva.

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). (2024). Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI nº 11, de 27 de março de 2024. *Altera as Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho, do Anexo I da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021*. Brasília, DF, Diário Oficial da União. Publicado em 03/04/2024, Edição 64, Seção 1, p. 34.

Monteiro, D. A. A., & Carvalho Teixeira, M. A. (2025). Transparência ativa, dados abertos e desempenho: análise das Universidades Federais Brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e90831. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.90831>

Oliveira e Silva, W. A. & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2): 415-431. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170383>

Raadschelders, J. C. N. & Chitiga, M. M. (2021). Ethics education in the study of public administration: Anchoring to civility, civics, social justice, and understanding government in democracy. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 398-415. <https://doi.org/10.1080/15236803.2021.1954468>

Silveira Santos, L. & Serafim, M. C. (2022). *Phronesis, Moral Judgment, and Ethical Decision Making: Experiences of Public Managers in the Area of Emergency Management*. *Organizações & Sociedade Journal*, 29(101), 414-442. DOI 10.1590/1984-92302022v29n0017EN

Silveira Santos, L. & Serafim, M. C. (2023). Decisão ética na administração pública: perspectivas práticas a partir da ética normativa e descritiva. *Revista Gestão e Planejamento*, 24, 4-20. <https://doi.org/10.53706/gep.v.23.7486>

Silveira Santos, L. & C. Serafim, M. (2024). Em busca de uma ética administrativa pós-convencional no contexto das organizações públicas brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, e90978. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.90978>

Speck, B. (2002). Caminhos da transparência: *análise dos componentes de um Sistema Nacional de Integridade*. Campinas: Editora da UNICAMP.

Stirn, F. (2011). *Compreender Aristóteles*. Petrópolis: Vozes.

Stuebs, M; Brown, J. O. & Shallcross, D. (2025). Examining the Importance of Accountability as a Virtue. *Journal of Business Ethics*. <https://doi.org/10.1007/s10551-025-06233-0>

Svara, J. H. (2015). *The ethics primer for public administrators and nonprofit organizations*. Jones & Bartlett Learning: Burlington.

Teles, J., & Melo de Carvalho, K. (2025). Taxonomia da transparência pública: uma revisão sistemática integrativa. *Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 15(1), 32–48. <https://doi.org/10.18696/reunir.v15i1.1614>