

Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Conselheiro Ouvidor do TCE/RS, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Pós-Graduado em Direito Processual Civil e em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo

Políticas Públicas, Transparência e Democracia: as contribuições dos Tribunais de Contas

A questão que motiva este número da Revista apresenta dois conceitos essenciais: democracia e políticas públicas. Quais são o lugar e o papel dos Tribunais de Contas nesse cenário? Vejamos primeiro o contexto das políticas públicas e quais podem ser as possibilidades de atuação das Cortes neste campo; as contribuições institucionais para o fortalecimento da democracia, entre elas a que confere poder efetivo à sociedade, a saber, uma Administração Pública que assuma a transparência como valor.

Os Tribunais de Contas vêm agindo no campo das políticas públicas segundo metodologias e referenciais que se robustecem cíclica e virtuosamente tanto em forma quanto em substância ao longo dos anos. E os resultados dessa modalidade qualificada de atuação de controle, sem representar uma fragilização das ações fiscalizadoras de outras ordens, têm significado uma contribuição das Casas de Contas não somente à sociedade, mas, antes, à própria Administração Pública ao evidenciar pontos a serem aperfeiçoados no desenho desses programas. Perceba-se que este é um caminho que parece não sinalizar razões de retorno, senão de constante aperfeiçoamento.

Quanto aos múltiplos formatos de atuação possíveis do controle, destaca-se o impacto que a articulação em rede tem produzido. E veja-se que, em um processo de avaliação de política pública, a própria Administração precisa se considerar a primeira interessada em colher e apropriar-se de seus resultados. Note-se que não há oposição de interesses aqui.

A essa malha de atores se somam as instâncias imediatas de controle, a saber, o controle interno, os conselhos de políticas públicas e de direitos, os representantes da sociedade civil, além do próprio Legislativo, entre outros. Conforme a política examinada, e observadas as correspondentes órbitas de poder de cada uma dessas expressões legítimas de interesses, compete aos Tribunais de Contas estimular tais instâncias a fim de que produzam a sua ação institucional, alcançando o efetivo reconhecimento por parte da cidadania.

Perceba-se que essa perspectiva de atuação integrada e sua finalidade distinta da ação fiscalizadora convencional



Cezar Miola

tem, entre muitos, um componente essencial que merece registro: as capacidades de interlocução e de comunicação entre os atores. Tais competências têm um requisito fundamental – a atitude transparente. Fala-se de atitude justamente porque se pretende identificar a transparência como atributo de caráter que se reflete no comportamento do agente público.

A transparência, é importante assinalar, não é fim em si, senão meio necessário para a consecução de qualquer política pública. Isto ocorre porque uma política pública não se finaliza com a sua implementação. O seu ciclo, na mais singela expressão, implica as fases de definição da agenda, de formulação de alternativas de atuação, de escolha e decisão, de implementação e de avaliação e correções de curso do programa. Em absolutamente todas as etapas do processo – que não são estanques entre si –, a transparência é essencial.

Mas a contribuição dos Tribunais de Contas alcança maior proeminência na fase de avaliação, ainda que a ela não se restrinja, inclusive pela própria natureza da sua incidência. Significa dizer: esses órgãos contribuem, por exemplo, com a formulação de políticas públicas quando produzem estudos e levantamentos técnicos, auditorias operacionais ou avaliações de políticas públicas de modo

geral, oferecendo esses insumos para o administrador público agir. A repercussão também se dará no contexto dos debates de definição de agendas, de implementação, enfim. É justamente neste particular que a transparência se mostra determinante. Cada ator social, em especial o administrador, apropria os resultados da atuação do Tribunal nos diferentes momentos de sua atividade institucional. E por que razão? Porque transparência não se reduz à publicidade formal, e tampouco um indicador de transparência pode ser exclusivamente o volume de dados disponibilizados nos portais institucionais dos órgãos e das entidades da Administração Pública. Portais são importantes instrumentos de comunicação, através dos quais são disponibilizados dados e informações ao cidadão e a outros atores, mas não esgotam o conceito de transparência.

Isso porque esses dados e informações precisam ser inteligíveis. Implica dizer que, além de registrados em linguagem adequada e em tempo razoável, devem estar disponíveis em uma quantidade e qualidade que observem uma justa medida, ou em uma condição de mediania, para adotar um conceito central de Aristóteles na definição de virtude. O nosso dever é estimular a sua busca e o seu uso, sob risco de todo esse investimento e compromisso republicano perderem muito da própria razão de ser. Sim, a transparência é um valor da Administração Pública; portanto, a atitude transparente é uma virtude do gestor público.

Na esteira do ilustre pensador também da ética, a virtude está em um lugar de mediania entre dois extremos entendidos como vícios. Assim como nenhuma informação, também a disponibilização de um excesso delas deixa de atender ao valor da transparência. O excesso aqui é entendido não somente como a publicização de tudo, sem filtros ou limites, mas quanto à forma e organização dos dados.

Ser transparente não decorre, portanto, de publicar tudo, mas de disponibilizar o que, quando e como se faça necessário para que o cidadão e os demais atores sociais apropriem-se do que viceja no seio da Administração Pública, percebendo-se capazes de decidir e agir de forma autônoma e justificada. Por autonomia entenda-se, em síntese apertada, sem estar subordinado a um outro; e por justificada, uma ação devidamente esclarecida e fundamentada.

Veja-se que a atuação dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas tem a exigência de que não somente no transcurso do processo de avaliação se opere conjuntamente com os demais atores e de forma esclarecida, demonstrando o que se pretende com a ação, mas que, no momento derradeiro, o resultado da atuação alcance todos os interessados, tanto na linguagem quanto na extensão do conteúdo. Não por outra razão existem os conceitos de transparência ativa e passiva. A interação com o cidadão e

os demais atores não se esgota naquilo que se deve disponibilizar ativamente; tal como um processo de conversação, conforme os interesses se aprofundem, se avance para a ampliação das trocas de informações.

O ponto de partida, contudo, é a ativação dos canais de comunicação das Administrações. É importante que esses espaços de interação não sejam constituídos e mantidos para somente atender à lei – o que já seria uma grande obra. Também se exige que representem a expressão concreta de um valor ético tanto do agente público quanto do cidadão.

Se a democracia tem como uma de suas expressões o senso de poder conferido ao povo – marco fundamental e inarredável do estado de direito no Brasil –, então é preciso reconhecer que esse poder, que só existe se for efetivamente exercido, depende da transparência. O exercício do poder de decisão e de ação autônoma dos sujeitos requer a capacidade de apropriar-se de dados e informações e conferir-lhes significado (o que, por sua vez, depende de educação básica), assim como a disposição ética de decidir e de agir em seu próprio nome.

Compete, assim, aos órgãos de controle buscar a garantia de que este território de interação entre a Administração esteja disponível à exploração e de que o cidadão se sinta convidado/desafiado e apto a fazê-lo.

Uma das linhas fundamentais que os Tribunais de Contas têm desenvolvido nesse campo é realizar o exame sistemático das práticas de transparência, especialmente nos âmbitos estadual e municipal. No presente ano de 2023, coordenado pela Atricon e diversos parceiros institucionais, está em curso o 2º Ciclo do Programa Nacional de Transparência Pública - PNTP, que implica a avaliação de quesitos de transparência junto aos portais institucionais da União, dos Estados e dos Municípios, alcançando Poderes e órgãos. Essa análise objetiva mapear a disponibilização de informações relativas à gestão dos recursos públicos e à oferta de serviços aos cidadãos e demais atores sociais, entre os quais estão inclusos aqueles que compõem a ampla malha de agentes de controle institucional e social.

Espera-se, com isso, dispor de um diagnóstico que permita não somente reconhecer os destaques e as boas práticas de transparência, como oferecer indicativos de potencial para seu aperfeiçoamento. Além disso, pretende-se conhecer as principais fragilidades e suas causas, de modo que se possa formular estratégias de ação para a sensibilização, a orientação e a capacitação de agentes envolvendo a assimilação da transparência como um valor efetivo.

Retomando, pois, a pergunta que orienta o argumento central deste texto, temos aqui um dos lugares e papéis dos Tribunais de Contas para a consolidação da democracia no Brasil.