

A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA ALÉM DOS PALÁCIOS NA RECONSTRUÇÃO ARENDTIANA DOS DIREITOS HUMANOS: O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA DICOTOMIA PÚBLICO-PRIVADO



Caio Alexandre Lopes Kaiel¹

A tênue linha que divide os interesses públicos da esfera de intimidade nas relações privadas está cada vez menos visível com o advento das constantes evoluções das redes sociais e as facilidades de acesso a informações na internet, resultando na crescente interferência entre ambas. A mesma moeda que protege a intimidade como a expressão da vida privada também obriga o Estado a manter acessíveis os fatos da administração pública. Assim, podemos dizer que o Estado, que tem o dever de restringir interferências sobre a vida particular, também precisa manter, de forma simples e acessível a todos, informações e dados que favoreçam a participação popular.

Palavras-Chave: Interesse público; transparência; governança; Direitos Humanos; participação popular.

The fine line that divides public interests from the sphere of intimacy in private relationships is increasingly less visible with the advent of constant evolution of social networks and the ease of access to information on the internet, resulting in increasing interference between them. The same currency that protects intimacy as the expression of private life also obliges the State to keep the facts of public administration accessible. Thus, we can say that the State, which has the duty to restrict interference in private life, also needs to maintain, in a simple and accessible way for everyone, information and data that favor popular participation.

Keywords: sustainable development, 2030 Agenda, Brazilian legislation.

¹ Advogado. Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Unicuritiba.

INTRODUÇÃO

A base de nossa democracia é a participação popular, sendo o controle social a garantia que fundou o Estado que trabalha em favor do cidadão e, diante de seu vigilante controle, é possível converter ações públicas em políticas efetivas, de acordo com a vontade dos cidadãos.

Mas isso só é possível através da fiscalização direta do povo.

O que antes somente seria possível de forma indireta, por meio dos membros do Poder Legislativo, quem detém o múnus constitucional do controle externo, de acordo com o artigo 70 da Constituição Federal, agora, mediante aplicação de regras de governança pública e práticas de políticas de transparência, é possível que o próprio cidadão direcione as decisões governamentais e ajude a concretizá-las de forma eficaz.

No entanto, este ideal de gestão está diretamente ligado à transparência mediante portais que apresentem informações e dados que possam ser localizados e interpretados de forma clara pelo mais simples cidadão.

Pode-se ilustrar esta questão através de uma régua que mediria o nível democrático de uma nação, cuja medida de pouca ou nenhuma transparência penderia a gestão para regimes totalitários, caracterizados por medidas autoritárias com pouca ou nenhuma participação decisória da população; quanto maior a participação popular, mas próximo ao ideal democrático encontra-se a administração pública, resultando na maior e melhor aplicação de recursos em favor da sociedade que a compõe.

Ou seja, a liberdade do povo é a sua medida da democracia dos governos e, assim, conclui-se pela estreita ligação entre as raízes dos Direitos Humanos em Hannah Arendt e a esperada evolução da administração pública.

O presente trabalho busca ilustrar a dicotomia público/privado para justificar a transparência pública como meio de extirpar resquícios totalitários da gestão governamental.

1 DIREITOS PÚBLICOS E DIREITOS PRIVADOS

É necessário respeitar a nítida distinção entre o público e o privado. Hannah Arendt, mencionada na obra de Celso Lafer, já sublinhava que a vida pública e a vida privada devem ser consideradas separadamente, tendo em vista a diversidade de interesses que as distingue.

“Hannah Arendt sublinha que a vida pública e a vida privada devem ser consideradas separadamente, pois são diferentes os objetivos e as

preocupações que as comandam. Os interesses de um indivíduo têm uma premência dada pelo horizonte temporal limitado da vida individual. Por isso, freqüentemente se chocam com o bem comum, isto é, com aqueles interesses que temos em comum com os nossos concidadãos, que se localizam num mundo público – que compartilhamos, mas não possuímos – e que ultrapassam, por serem interesses comuns e públicos, o horizonte da vida de um ser humano considerado na sua singularidade”

Público é o que afeta a todos ou a maioria, sendo, portanto, o comum que se contrapõe ao particular, visto como o que afeta a um ou a poucos – público é o que é acessível a todos, em contraposição ao privado, encarado como aquilo que é reservado e pessoal. (LAFER; 1991, p. 237)

Podemos reconhecer um sério problema no direito contemporâneo, identificado pela publicização do Direito Privado e a privatização do Direito Público – no sentido da criação de uma falsa identificação, no sentido de uma grave indistinção entre as esferas.

Como dito acima, Hannah Arendt considerava o direito público como aquele ligado a interesses comuns com os outros concidadãos, na associação voluntária que privilegia os direitos individuais exercidos coletivamente – em face dos direitos humanos de primeira geração, estes que são ligados às liberdades individuais civis. Como foi visto, para terem vigência plena, requerem o vínculo da cidadania, que permite a construção da igualdade através do acesso à esfera do público.

Na visão de Arendt, os direitos humanos estão construídos na visão pluralista exercida pelos cidadãos, o que tem o potencial de impedir a implantação de regimes totalitários, que seria a intimidade exageradamente deslocada ao público. Neste sentido, podemos afirmar, com segurança, que o contrário seria saldável à vida em comunidade – ou seja, que os fatos públicos sejam abertamente acessíveis ao indivíduo, materializando conceitos de governança pública e publicidade. (LAFER, 1991)

A alienação entre ambas, com especial preocupação para o público, é acertadamente mencionada nas origens da polis grega, na qual considerava que duas eram as ordens de existência: koinón (comum) e idion (pessoal). O idiota, aponta Hannah Arendt, é aquele que vive apenas na sua casa e se preocupa apenas com a sua vida e as necessidades a ela inerentes – sendo ignorante porque desconhece a relevância do mundo comum e compartilhado, que deveria ser objeto de relevante interesse para se evitar um novo estado de natureza totalitário. Nesta toada, é interessante destacar que uma característica do

totalitarismo é a desolação, que é a supressão da individualidade, sendo um óbice à vida contemplativa do estar só consigo mesmo, necessário ao diálogo socrático.

A desolação alienante do totalitarismo, que tem como uma de suas características não a politização da sociedade, mas a destruição da esfera pública e a eliminação da esfera privada. Porque os limites do público e do privado não existem e são oscilantes por força da lógica do totalitarismo no poder, é que se trata de um regime que constitutivamente não abre espaço para a tutela do direito à intimidade na perspectiva ex parte Populi. (LAFER; 1991, p. 245)

O totalitarismo leva o sujeito à prisão de um mundo de aparências e ilusões, impedindo os questionamentos sobre as condições vivenciadas pelos indivíduos. Por isso, o direito à intimidade é uma das garantias mais importantes do Direito Privado, pois possibilita a pluralidade e a diversidade, calçado do direito de estar só, pois somente na privação espontânea é que se torna possível o uso da reflexão e do exame como forma de evolução do conhecimento. Podemos dizer que o conhecimento coletivo é confuso e desconexo, representado pela discussão que antecede a própria compreensão do objeto discutido.

Nesta mesma moeda, encontra-se o direito público, que, de igual modo, deve respeitar garantias dos indivíduos em ter pleno acesso às informações da administração pública.

Trata-se de um completo equilíbrio que deve ser precisamente mantido, para a efetivação das garantias mínimas de um Estado Democrático de Direito.

2 O DIREITO À INTIMIDADE E O DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito à intimidade é hoje considerado parte integrante dos direitos da personalidade. Tutela o direito do indivíduo de estar só e a possibilidade que deve ter toda pessoa de excluir do conhecimento de terceiros aquilo que a ela só se refere, e que diz respeito ao seu modo de ser no âmbito da vida privada e se manifesta no sentido da proteção à integridade moral do ser humano.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 – que, seja dito de passagem, é uma resposta à ruptura totalitária – contempla o direito à intimidade no seu artigo 12, pelo qual "ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda pessoa tem direito à proteção da lei". O direito à intimidade está igualmente previsto no art. 17 do Pacto da ONU sobre Direitos Civis e Políticos; no art. 11 da Convenção Americana de 1969 sobre os Direitos do Homem e no art. 8º da Convenção Europeia de 1950 sobre os Direitos do Homem, que o formula da seguinte

maneira: "Qualquer pessoa tem direito ao respeito de sua vida privada e familiar, do seu domicílio e de sua correspondência" (LAFER; 1991, p. 240)

É tutelado em nosso direito, dentre outros, pelo reconhecimento do direito à intimidade e o estabelecimento da responsabilização civil nos casos de calúnia e difamação (ainda que o fato imputado seja verdadeiro e versar a "respeito à vida privada do ofendido e a divulgação não foi motivada em razão de interesse público" – O art. 162 do Código Penal de 1969, que não entrou em vigor, acolheu entre os crimes contra a inviolabilidade dos segredos a violação da intimidade. Também cabe destacar que a Lei nº 7232, de 29 de outubro de 1984, ao dispor sobre a política nacional de informática, estabelece, entre os princípios desta política, a proteção ao sigilo dos dados armazenados, processados e vinculados, que sejam do interesse da privacidade das pessoas.

Neste aspecto, podemos trazer questão atual referente à LGPD – Lei Geral de proteção de Dados, Lei nº 13.709/2018, que em seu artigo primeiro delimita seu escopo no tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Já no artigo segundo, expõe que a proteção de dados pessoais tem como fundamentos: I – o respeito à privacidade e IV – a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem (em destaque);

Temos que o Direito à Informação está ligado à liberdade democrática que permite uma adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública.

Consta na Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à informação, que está contemplado no art. 19 nos seguintes termos: "Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão"

Neste sentido ainda reafirma o Pacto da ONU sobre Direitos Civis e Políticos, pelo qual: Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão, esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. (art. 19); a Convenção Americana sobre os Direitos do Homem; Artigo 11 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o artigo 9º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 1981 – que também materializa o direito humano de que toda pessoa tem direito à informação e,

ao mesmo tempo, de exprimir e de difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos.

Entre nós, ele está consagrado no art. 1º da Lei de Imprensa, a Lei nº 5250, de 9 de fevereiro de 1967, acima citada como o primeiro texto legislativo brasileiro que contemplou com mais precisão o direito à intimidade.

Art. 1º É livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer.

O direito à informação, como se vê pela leitura dos textos acima, está diretamente ligado à liberdade de opinião e de expressão. Estas envolvem tanto uma neutralidade por parte dos Outros — a liberdade negativa de não se ver molestado pelas suas opiniões — quanto a liberdade positiva de expressar publicamente suas ideias (LAFER; 1991, p.242).

Ora, o direito à informação é um importante meio de se evitar o totalitarismo, posto que este, como uma de suas principais características, busca negar a transparência de suas ações — seja através de uma estrutura burocrática, seja no emprego da mentira e da manipulação ideológica, que impedem a circulação das informações exatas e honestas.

Por isso, enquanto para o direito privado é garantida a intimidade, para o direito público, manifesta-se como garantia do cidadão à informação através da transparência, sobre todos os atos de gestão de seu interesse, dos quais sofrerá impactos diretos e indiretos.

Para Hannah, há dois fenômenos a respeito do público: (I) tudo aquilo que vem a público e pode ser visto e ouvido por todos; e (II) o mundo comum a todos, que para ela não se reduz à terra, à natureza ou a Deus, mas é em verdade um artefato humano, constituído por coisas criadas que se inserem entre a natureza e os homens, unindo-os e separando-os num habitat humano — como as cidades, as leis ou as instituições sociais (LAFER; 1991).

Fica evidente que o ponto de convergência perigoso é o tratamento com a verdade e o uso da mentira no trato das coisas públicas, que deve ser marcada pela transparência dos atos de gestão e pela publicização dos atos privados, com a exposição de assuntos que dizem respeito apenas entre as partes. Nesta confusão é possível perceber tanto a destruição da esfera pública, quanto a eliminação da esfera privada e os limites entre o público e o privado deixam de existir em face da oscilação sob interesse do totalitarismo no poder (LAFER; 1991, p. 245).

A verdade é essencial à evolução da política e, contrário a isso, o uso da mentira corrói a verdade que

se torna escondida na argumentação do erro — vale lembrar que o nazismo foi um movimento majoritário na Alemanha do III Reich, ainda que isso contrariasse os desejos da Adenauer no seu esforço de reconstrução democrática da República Federal da Alemanha. Daí a importância de instâncias como a Imprensa Livre, o Judiciário Independente, a Universidade Autônoma, enquanto instituições criadas pela sociedade para ter entre os seus objetivos primordiais a busca desinteressada da verdade. Esta é algo distinto, pelo empenho de imparcialidade de que deve revestir-se, da opinião representativa qualificada que, na interação política, se forma na esfera pública, e que resulta, ontologicamente, da condição humana da pluralidade e da diversidade. (LAFER; 1991, p. 248)

Portanto, temos que a publicidade (publicização equivalente à transparência) é um dos conceitos básicos do pensamento político de Kant, evoluindo da convicção de que o mal é, por definição, secreto, e o moral é o apto a ser visto. É por esta razão que, para ele, a moralidade se traduz na coincidência entre o público e o privado, caracterizando-se o mal pelo encolhimento do espaço público — "Todas as ações relativas ao direito de outros, cuja máxima é incompatível com a publicidade, são injustas"; "Todas as máximas que têm necessidade de publicidade para não faltar ao seu fim estão de acordo com a moral e a política reunidas". (LAFER; 1991, p. 251)

Para Hannah, a capacidade crítica dos indivíduos, em sua liberdade de lançar reflexões sobre os fatos públicos pelos particulares é a defesa mais concreta de seu pensamento filosófico, vinculando o juízo reflexivo como importante traço da política, manifestado no mundo das aparências, sendo relevante o processo de discernir se o parecer é autêntico ou inautêntico, ou seja, se é causado por crenças dogmáticas ou suposições arbitrárias, se é ou não simples miragem, que desaparece quando submetida a um exame mais atento. (LAFER; 1991, p. 253)

Em síntese, para Hannah Arendt a publicidade é a condição de possibilidade do exame atento que permite discernir através do juízo reflexivo — que para Kant é o que une a teoria à prática — a aparência autêntica da inautêntica. (LAFER; 1991, p. 254)

"Se a função da esfera pública é iluminar os assuntos humanos, proporcionando um espaço de aparições, onde os homens podem mostrar, através da palavra e da ação, pelo melhor e pelo pior, quem são e o que podem fazer, então as sombras chegam quando a luz do público se vê obscurecida por "fossos de credibilidade" e por "governos invisíveis", pela palavra que não revela o que é mas a varre para sob o tapete com exortações morais ou de

outro tipo, que sob o pretexto de sustentar velhas verdades degradam toda a verdade a uma trivialidade sem sentido.”

Para os gregos, a distinção entre o público e o privado correspondia à distinção entre a polis e a casa (oikos). Na esfera privada, cuidava-se das questões da manutenção da vida – na esfera do público, o que pertencia à polis, do mundo comum. Esta concepção mudou radicalmente em nossos dias, no qual o Estado passou a ser identificado como a família de famílias e, desta forma, a economia (oikonomia) converteu-se em assunto nacional. No mundo moderno, a distinção entre o social, ligado às necessidades da vida, e o político, foi se tornando difusa, e as atividades econômicas uma preocupação coletiva.

A publicização da administração caseira – da oikonomia – diluiu a distinção entre o público (na acepção da identificação entre o comum e o visível) e o privado (na acepção daquilo que diz respeito apenas ao indivíduo e às necessidades de suas necessidades vitais, e que portanto é sigiloso). Daí, com a emergência, no campo do espaço público, do social, um dos aspectos da publicização do Direito Privado e da privatização do Direito Público, tão característico da vida contemporânea. Com efeito, a distinção entre o Direito Público e o Privado deixa de ser clara se a utilidade dos indivíduos está claramente vinculada ao interesse da República em atender à sobrevivência comum”

A distinção entre o privado e o público, encarada a partir da perspectiva do privado, equivale à diferença entre aquilo que deve e pode ser mostrado – o visível – e aquilo que pode e deve ser ocultado. Nem tudo aquilo que deve ser ocultado constitui uma privação ou representa algo moralmente condenável e vergonhoso, ou seja, tem para a comunidade política o efeito deletério da mentira. A dor, o amor, as paixões do coração, as delícias dos sentidos, a reflexão sobre a morte, em síntese, as grandes forças da vida íntima têm uma existência válida apenas na penumbra, tanto que só surgem em público quando desindividualizadas e desprivatizadas. É por essa razão que hoje não concordaríamos com a afirmação de que a vida privada, que abre o espaço para estas experiências, é idiota, por ser pessoal e própria do indivíduo e não comum a todos (p. 261) o público é o comum, que deve ser visível, e o privado é o que diz respeito ao indivíduo na sua singularidade, e que deve, por isso mesmo, ficar protegido da luz da publicidade (p. 271).

Em seu livro “As Origens do Totalitarismo”, Hannah Arendt apresenta a ideia de existência de soluções totalitárias, quando diante da desconstrução da dignidade do homem, o que fica mais evidente em face de um Estado que não considera o valor particular de seus cidadãos, tornando-os supérfluos diante do temor aparentemente combatido pelo Estado:

“O perigo das fábricas de cadáveres e dos poços do esquecimento é que hoje, com o aumento universal das populações e dos desterrados, grandes massas de pessoas constantemente se tornam supérfluas se continuamos a pensar em nosso mundo em termos utilitários. Os acontecimentos políticos, sociais e econômicos de toda parte conspiram silenciosamente com os instrumentos totalitários inventados para tornar os homens supérfluos. O bom senso utilitário das massas, que, na maioria dos países, estão demasiado desesperadas para ter muito medo da morte, compreende muito bem a tentação a que isso pode levar. Os nazistas e bolchevistas podem estar certos de que as suas fábricas de extermínio, que demonstram a solução mais rápida do problema do excesso de população, das massas economicamente supérfluas e socialmente sem raízes, são ao mesmo tempo uma atração e uma advertência. As soluções totalitárias podem muito bem sobreviver à queda dos regimes totalitários sob a forma de forte tentação que surgirá sempre que pareça impossível aliviar a miséria política, social ou econômica de um modo digno do homem”. (Arendt, 2013, p. 503)

Não se deve negar a importância do Estado, mas que este tem seu lugar e margem de atuação, que sempre deverá privilegiar e proteger o indivíduo/particular em sua liberdade.

3 A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO E OS PORTAIS PÚBLICOS AO ALCANCE DO CIDADÃO

Sob o enfoque da governança, a transparência pública é um conjunto de ações voltadas à adoção de uma gestão participativa, garantindo meios de acesso a informações relevantes aos cidadãos, materializando condições mínimas de um controle social, o que, apenas com o advento das redes sociais, tornou-se possível.

Assim, a divulgação das ações governamentais, com relação ao uso dos recursos que

lhes são confiados, manifesta-se como obrigação imposta ao gestor, por meio de sua estrutura de poder, e, principalmente, a garantia que melhor caracteriza o indivíduo na sua qualidade de cidadão.

A importância da transparência pública reside na oportunidade de avaliação de políticas públicas, diretamente pelos interessados. Mas isso ainda caminha a passos muito lentos no Brasil.

A Lei da Transparência Pública – Lei Complementar nº 131/2009 – foi elaborada com o objetivo de obrigar as entidades públicas a prestar contas com a população, através de uma página de internet, divulgando (em tempo real) as informações mais relevantes, de como está sendo investido o dinheiro. É o que conhecemos atualmente como “Portal Transparência”, existindo como o único meio de acesso do povo às informações relativas à administração.

É possível destacar que, de acordo com a Constituição Federal, dentre os direitos de natureza autoaplicável, reconhecidos ao cidadão, o direito de receber informações sobre os órgãos públicos é verdadeiramente inalienável. Essas informações podem ser de natureza pessoal, coletiva e de interesse geral, além de atos e registros administrativos do próprio governo – o importante é que estas informações sejam prestadas de forma simplificada, tornando possível a sua plena compreensão.

Ao se tornar cada vez mais informada a respeito das ações e decisões do governo, a sociedade se torna mais informada, mais orientada e incentivada a participar de processos de opinião e de tomada de decisão comum.

Por isso, em seu âmago, a transparência pública, por possibilitar a participação popular na gestão pública, deve ser reconhecida como a base que sustenta uma sociedade verdadeiramente democrática.

Ora, se nos primórdios de nossa civilização, os indivíduos foram convidados a abrirem mão da plenitude de suas liberdades individuais em favor da criação do Estado, não é demais reconhecer que a eficiência na sua governança em favor da sociedade que a constituiu, seja transparente – de forma a viabilizar o interesse coletivo que a caracteriza no ambiente democrático, o que somente pode ser materializado pela participação popular.

Até então, a interferência direta da sociedade na administração era feita de forma pontual, em raros momentos de comoção geral, normalmente ligados a processos extremos de responsabilização. Foi o caso do impeachment da expresidente Dilma Rousseff, sob questionamentos do que ficou conhecido por “pedaladas fiscais”, que até o presente momento, a maior parte dos brasileiros sequer compreenderam tal fato, ou mesmo a gravidade da desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000.

Além disso, sobra-nos uma incompreendida participação indireta por meio da representatividade atribuída ao Poder Legislativo.

Para a maioria das pessoas, aos vereadores e deputados é conferida a função de “fazer as leis”, afinal de contas, o termo legislador nos empurra para a limitação deste conceito. Entretanto, a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, deixam claro que outra relevante competência tem sido deixada de lado – a função fiscalizatória, sob auxílio do Tribunal de Contas.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União

Neste sentido, cabe apresentar uma importante ferramenta de controle da administração, que é o labor incessante dos tribunais de contas, no auxílio dos membros do Poder Legislativo, cujo trabalho tem se voltado de forma muito concentrada no sentido da fiscalização relativa à obediência ao conceito amplo de transparência, mediante constante avaliação dos portais. Afinal de contas, quanto menor a transparência pública do governo em relação à sociedade, maiores se tornam as chances de corrupção, mau uso da verba pública e desvios de conduta no processo de tomada de decisão.

Atualmente, para elevar o profissionalismo da administração pública, além de investimentos em tecnologia e treinamento dos servidores, torna-se fundamental que a base administrativa não seja obscura e distante do dia a dia da sociedade.

A atuação da administração pública precisa ser previsível, apresentar perspectivas para o estado e incentivar as ações participativas do público de interesse. Destarte, as ações da gestão serão tão

precisas quanto à medida em que sofrerem intervenções da sua população

Outro benefício da transparência pública é elevar a segurança pública para o cidadão, contribuinte e investidor de determinada localidade ou de todo país.

4 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NA AVALIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ: POSSIBILIDADES PRÁTICAS

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná desenvolve seu múnus fiscalizatório através de constates avaliações sistêmicas e objetivas da eficiência administrativa nos municípios paranaenses e, neste sentido, faz uso de instrumentos normativos que servem de referência.

A transparência pública decorre do art. 5º, inciso XIV, e art. 37 da Constituição Federal, da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) e da Lei de Transparência Fiscal (Lei Complementar n.º 131/2009)

A Lei Complementar 131/2009 – conhecida como Lei Capiberibe – acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere à transparência, no sentido do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias. Da mesma forma, pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

No Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCEPR, vale apontar regulamentação pela Instrução Normativa n.º 89/2013, que dispõe sobre definições e procedimentos técnicos básicos com vistas à padronização de critérios para o adequado e uniforme exercício dos controles interno, externo e social, voltados à concretização de procedimentos.

Este trabalho materializa princípios descritos no artigo 37 da Constituição, com destaque para o Princípio da Publicidade, que não se limita à mera publicização de atos, como é normalmente confundido – no contexto de Governança Pública, a publicidade de atos é muito mais do que a publicação em diário, mas a concreta transparência de todos os atos e decisões.

Esta correção de rumo no Princípio de Publicidade para o sentido da Transparência total, volta a administração pública ao eixo de eficiência que resultará da fiscalização e controle social, pela participação integral do cidadão, em tempo quase real, sob a atual forte influência das redes sociais e facilidades de acesso mediante portais de informação.

Vale ainda mencionar as normas de transparência previstas nos incisos I, II e III do parágrafo

único do art. 48 e no art. 48-A, da Lei Complementar n.º 101/00, incluídos pela Lei Complementar n.º 131/09, que impõe sistemas integrados de administração financeira e controle dos Entes municipais adotarem os requisitos mínimos de segurança previstos na Portaria n.º 548/10, do Ministro de Estado da Fazenda, e no Decreto Federal n.º 7.185/10, pelo qual este sistema deverá integrar todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.

Para fins deste citado artigo, entende-se por "sistema integrado do Ente" as soluções de tecnologia da informação que, no todo ou em parte, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil deste, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação.

A exigência de um padrão mínimo de qualidade do Sistema dos Entes, nos termos do artigo 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/00, é regulado no Decreto Federal n.º 7.185/10 – revogado pelo Decreto n.º 10.540 de 5 de novembro de 2020.

De acordo com o artigo primeiro deste Decreto n.º 10.540/2020, é devida a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos em relação à adoção de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – Siafic –, na qual será assegurada pela observância de um padrão mínimo de informações, conforme disposto no art. 48-A da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, pelo qual: deverá constar (I) quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado e (II) quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (inclusão pela Lei Complementar n.º 131, de 2009)

Vale mencionar que o mencionado Siafic (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle) corresponde à solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, utilizada por todos os Poderes e órgãos referidos no artigo 20 da Lei Complementar n.º 101/2000, incluídas as defensorias públicas de cada ente federativo, resguardada a autonomia, e tem a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados com a

administração orçamentária, financeira e patrimonial e controlar e permitir a evidenciação.

Voltando-se à Instrução Normativa nº 89/2013 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pode-se destacar o artigo 38, demonstrando a imposição de clara obrigação de transparência pública.

Art. 38. As administrações sujeitas a esta Instrução disporão, em seus respectivos sítios eletrônicos, na rede mundial de computadores, para livre acessibilidade do público em geral, as informações sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, contendo, em tempo real, no mínimo:

I - Informações Financeiras, exceto despesas com a folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários:

relação das despesas empenhadas e relação das despesas liquidadas, contendo descrição sobre a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; número do Empenho; fornecedor; descrição; licitação; valor. Dentre outros.

II - Informações Financeiras não decorrentes da execução orçamentária (depósitos, consignações, cauções e outros valores a repassar):

III - Informações Contábeis: Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as categorias econômicas (Anexo 1, da Lei nº 4.320/64); b) Receita segundo as categorias econômicas (Anexo 2, da Lei nº 4.320/64); c) Despesa segundo as categorias econômicas (Anexo 2, da Lei nº 4.320/64); d) Despesa por Programa de Trabalho (Anexo 6, da Lei nº 4.320/64); e) Balanço Patrimonial (Anexo 14, da Lei nº 4.320/64); f) Demonstrativo das Variações Patrimoniais (Anexo 15, da Lei nº 4.320/64).

IV - Informações Administrativas: descrição completa dos contratos: 1. número; 2. Data; 3. contratado; 4. objeto; 5. licitação; 6. preço inicial; 7. preço final; 8. aditamento ao objeto; 9. valor do acréscimo/redução; quadro de pessoal: 1. número cargos efetivos criados; 2. número cargos efetivos preenchidos; 3. número

cargos em comissão criados; 4. número cargos em comissão preenchidos; 5. número empregos públicos criados; 6. número empregos públicos preenchidos.

relação dos servidores/empregados ativos: 1. nome; 2. número da matrícula; 3. cargo/função; 4. lotação; 5. situação funcional (em atividade ou em licença). d) relação dos servidores inativos: 1. nome; 2. número da matrícula.

A descrição acima, tem o objetivo de demonstrar que já existe, desde 2013, severa e objetiva imposição de obrigação relativa à publicização de informações relativas à gestão pública, de acordo com o Princípio da Transparência.

Vale dizer mais, que esta transparência está voltada à criação de uma cultura fiscalizatória embasada no acesso eletrônico pela construção de portais em sites oficiais, garantindo pleno conhecimento de forma ágil e consistente, trazendo um novo ponto de vista para a participação social da população nas ações governamentais.

Tal fato representa uma importante evolução no conceito de controle para além da mera representatividade indireta, por meio de vereadores e deputados, caracterizada pela interferência privada no que podemos denominar como "intimidade pública" da administração governamental – abrindo-se à vista de todos, em tempo real, cada despesa realizada, bem como os esforços de planejamento e arrecadação.

Por estes portais, é possível aferir o grau de aderência da gestão às políticas apresentadas apenas no plano do marketing político e conferir a veracidade das prioridades elegidas pelo gestor.

Ainda que necessário muito desenvolvimento no sentido de desenvolver formatos mais compreensíveis a todos os cidadãos, pode-se louvar que a publicização de relatórios já é um importante começo no sentido do controle social dinâmico.

É neste contexto que o Tribunal de Contas lança mão de um importante dado avaliativo, chamado de Índice de Transparência Pública – ITP, que mede o grau de eficiência dos portais municipais, que devem ser construídos sob a premissa de que "o site não pode ser um labirinto. Deve ser fácil de usar e de entender" (TCEPR, 2022).

Em sua avaliação, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, apresenta cinco dimensões de transparência:

Transparência Administrativa: Visa ao controle dos atos da administração, especialmente no que diz respeito a licitações,

contratos, gestão e atos de pessoal;

Transparência Financeira: Aborda aspectos relativos ao controle financeiro, em especial à regra de apresentação de informações atualizadas em tempo real;

Transparência Passiva: Avalia se o ente público provê condições do cidadão requerer informações mediante mecanismos de transparência passiva;

Boas Práticas/Transparência Ativa: Avalia boas práticas relativas a informações de interesse direto dos cidadãos – utilidade pública;

Usabilidade: Avalia aspectos de interface da página e facilidade de acesso às informações (com relevância à via de tecnologias de informação).

Vale destacar que, no que diz respeito à transparência passiva, os municípios detêm, também, o dever legal de criar mecanismos presenciais e on-line para receber pedidos de acesso à informação, o que nada mais é do que criar canais de acesso à informação pública. Entretanto, não basta apenas a criação de tais meios de contato, faz-se necessário o ente público responder a contento às demandas a ele submetidas pelos cidadãos.

De fato, as avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas paranaense, concretizaram uma importante evolução que se iniciou no ano de 2019, quando o cumprimento de critérios de aferição passou do atendimento na ordem de 28,5% em 2019 para 68% em 2021, referente a um padrão chamado de “desejado” – superior a 75%. O que pode ser melhor visualizado no quadro transcrito abaixo:

Nível de Transparência	Intervalo	Qtde Portais (2021)	Qtde Portais (2020)
DESEJADO	> 75% e <= 100%	272 (68,0%)	114 (28,5%)
MODERADO	> 50% e <= 75%	123 (31,0%)	270 (67,5%)
INSUFICIENTE	> 25% e <= 50%	4 (1,0%)	14 (3,5%)
CRÍTICO	> 0% e <= 25%	0	1 (0,25%)
INEXISTENTE	= 0%	0	0

Fonte: TCEPR

No quadro acima, podemos mensurar que, dos 399 municípios, apenas um portal caracteriza-se no nível crítico de atendimento às regras de transparência; sendo que 272 (68% dos municípios) atendem este critério com no mínimo 75% de adequação. Parece

pouco, mas é bom perceber que, em 2019, menos de 30% das gestões atendiam este padrão.

Isto representa, ainda que de forma muito embrionária ainda, o desenvolvimento do controle das ações públicas no contexto da transparência efetiva, com o uso das tecnologias de informação, cada vez mais inseridas na via privada dos cidadãos por meio das redes sociais, que servem de canal de disseminação de informações gerais, afinal de contas, já faz parte de nosso cotidiano o contato com perfis sociais de entidades públicas.

CONCLUSÃO

A formação da sociedade com conhecemos, nasce do mútuo consentimento de que a parcela cedida de nossas liberdades é compensada pela proporcional obrigação imposta aos gestores em manter total transparência sobre os atos da administração pública, haja vista a confluência de interesses individuais voltados ao interesse público.

O necessário respeito ao equilíbrio entre o coletivo e o particular é parte essencial da estrutura funcional de nossa sociedade e exige ajustes que se encontram perigosamente confiados às mãos de líderes fragilmente escolhidos pela coletividade para exercerem o controle do interesse público e este consentimento nasce com a parcela de liberdade de cedemos para a construção da comunidade, ou seja, sob o perigo de direta interferência nos interesses individuais – privados – o que normalmente acontece de forma negativa.

O totalitarismo é, neste aspecto, o desequilíbrio no qual todos os interesses estão sob a tutela exclusiva do Estado, resultando na completa corrosão do privado. Evidentemente, o contrário a isso também seria igualmente detestável, entretanto, a melhor e mais adequada forma de gestão é a partir da participação ativa da sociedade, o que somente ocorre quando todos os atos de gestão são transparentes – isto é, acessíveis ao controle social.

No presente trabalho, a fonte inspiradora de Hannah Arendt encontra-se na observação das raízes do totalitarismo, o que resultou de sua vivência naquele tenebroso período. Por isso, Hannah é assertiva em suas colocações, tendo seus pensamentos confirmados e exemplificados no julgamento de Eichmann em Jerusalém – servindo-nos para suficientemente demonstrar que a governança pública – de eficiência e participação social pela transparência – tem suas raízes na própria origem dos Direitos Humanos.

O contrário disso, é observado no totalitarismo que usa da ilusória intervenção estatal como solução de políticas públicas, com o evidente objetivo de aprisionar os indivíduos em um mundo de aparências caracterizadas por ilusões de que a supremacia do

coletivo teria a possibilidade de tornar a vida mais confortável e, diante disso, inquestionavelmente correta, resultando na entrega cega de todas as potencialidades nas mãos do Estado.

Exatamente o impedindo (ou desnecessidade) dos questionamentos sobre as condições vivenciadas pelos indivíduos é que se esconde o maior perigo, quando, diante da destruição do privado, os indivíduos tornam-se instrumentos da dominação ideológica e, para Hannah, foi o que criou condições para o nascimento do nazismo.

Por isso, o direito à intimidade é uma das garantias mais importantes do Direito, pois possibilita a pluralidade e a diversidade, pois o particular volta-se a si mesmo e às responsabilidades de que precisará superar dificuldades e desafios para sua sobrevivência. É terreno fértil para a frutificação da razão e do exame (pensamento) resultante do direito de estar só, pois, para Hannah, somente na privação espontânea do sujeito é que se torna possível o uso da reflexão e do exame como forma de evolução do conhecimento. Neste aspecto, é possível afirmar que o conhecimento coletivo é confuso e desconexo, representado pela discussão que antecede a própria compreensão do objeto discutido – afinal, o entendimento é particular (privado) e somente depois deste é que será possível a discussão como expressão da exposição (público).

Outro critério que pode demonstrar graus de desvio totalitários, ou tendentes ao totalitarismo, é a ausência (ou falhas) relativas à transparência pública. É evidente que a publicização, como parte integrante do princípio da transparência que ainda envolve a accountability e a obrigação voltada à prestação de contas – isto quer dizer que a gestão do que é público precisa, necessariamente, estar à vista da sociedade.

É evidente que a negação da transparência visa ocultar atos que deveriam ser públicos, revestindo-os de natureza privada, voltando interesses da coletividade à particularidade de alguns indivíduos – nos atos de gestão, isto está ligado a formas de corrupção e desvio de conduta marcados pela fuga da verdade, o que evidencia o ponto de convergência perigoso entre a hodierna confusão entre o público e o privado, em face do uso da mentira no trato das coisas públicas, que devem ser marcadas pela transparência e pela publicização dos atos privados, sendo possível perceber tanto a “destruição da esfera pública, quanto a eliminação da esfera privada” e os limites entre o público e o privado deixam de existir em face da oscilação sob interesse do totalitarismo no poder.

REFERÊNCIAS:

ARENDR, Hannad. *As Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2013.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*, 1991.

Constituição Federal, Brasil, 1988.

CORREIA, Adriano. *Crime e responsabilidade: a reflexão de Hannah Arendt sobre o direito e a dominação totalitária*. In: DUARTE, André et al. (Org.). *A banalização da violência: a atualidade do pensamento de Hannah Arendt*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 83-98.

Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011).

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

Lei de Transparência Fiscal (Lei Complementar n.º 131/2009).

TCEPR, 2022
<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-daadministracao-publica/317844/area/250>

TCEPR, 2013; Instrução Normativa n.º 89/2013.