

A transparência democrática

Inácio Strieder*

Title: *Democratic Transparency*

Resumo

A democracia é um sistema de governo em que o poder deve ser partilhado pelo povo em favor do povo. Sendo assim, certos princípios éticos são fundamentais, entre eles a transparência no exercício do poder. Pois, quando o poder é exercido às claras, diminui a corrupção e os cidadãos poderão acompanhar o exercício do poder de seus representantes. Como, na verdade, o exercício do poder, muitas vezes, corrompe e a corrupção se instala e acontece às escuras, fundou-se a Transparência Internacional, que, todos os anos, mede o índice de corrupção na maioria dos países do mundo. A publicação destes índices de corrupção já motivou a criação de filiais nacionais de organizações de Transparência. Assim nasceu também a Transparência Brasil. Esta organização ainda deverá ser fortificada com outras sucursais, para que a cidadania cresça entre nós, se consiga diminuir a corrupção na

* Professor da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: strieder@elogica.com.br

gestão pública e o exercício do poder em nosso país seja mais ético e mais transparente.

Palavras-chave: ética, Democracia, Transparência Internacional, Transparência Brasil.

Abstract

Democracy is a system of government in which power must be shared by the people and for the people. Thus certain ethical principles are crucial. One of them is transparency in the exercise of power. When power is exercised in an open manner, corruption is reduced and citizens can follow the exercise of power by their representatives. Since the exercise of power often corrupts and corruption ends up being established and occurring secretly, Transparency International was founded. This organization measures every year the index of corruption in most countries of the world. The publication of these indices led to the creation of national branch organizations, such as Transparency Brazil. The latter still has to be strengthened through branch offices in order to promote the growth of citizenship as well as the decrease of corruption in public management and to enable a more ethical and transparent exercise of power in our country.

Key words: Ethics, Democracy, Transparency International, Transparency Brazil.

178 1 - Introdução

Quando Norberto Bobbio faleceu em 9 de janeiro de 2004, alguns jornais deram como manchete: “A democracia fica sem seu filósofo” (*Jornal do Commercio*, Recife, 11.01.04). Esta referência às preocupações de Bobbio é justa, pois ele deixou várias obras sobre a democracia. E uma das preocupações mais recorrentes de Bobbio é a

questão da transparência nos governos que se proclamam democráticos. Como o tema desta minha comunicação é a “transparência na democracia”, quero considerá-la como uma pequena homenagem a Bobbio.

No capítulo “A democracia e o poder invisível” de seu livro *O futuro da democracia*, Bobbio (2000) considera que a democracia é o governo do poder visível e que nela nada pode permanecer confinado ao espaço do mistério. Por isto, define o governo da democracia como “o governo do poder público em público” (Bobbio, 2000, p. 98). Desta forma, um governo democrático se distingue dos governos imperiais, ditatoriais ou tirânicos por sua visibilidade e transparência. A verdadeira democracia não admite mais que as decisões do poder sejam gestadas nas profundezas dos “arcanos do império”, ou na calada da noite por escusos “acordos de cavalheiros”. Por sua própria natureza, o poder democrático deve ser exercido com o máximo de transparência, às claras, e com a participação e consentimento consciente dos cidadãos. Por isto, a preocupação com a transparência numa sociedade democrática é fundamental, e uma questão de ética. Nas últimas décadas, a consciência democrática cresceu em muitos países, principalmente no Ocidente. Simultaneamente, cresceu também a consciência da necessidade de se fiscalizar os atos de poder dos governos que dirigem os países que se institucionalizaram à base dos princípios democráticos. Mas esta fiscalização não deve ficar restrita aos atos de poder do poder central destes países. Ela deve crescer em relação a todas as sub-hierarquias de poder dentro das sociedades, pois isto é fundamental para a dignificação de todos os seres humanos, com direito a uma vida digna e uma igualdade essencial perante as leis. Fundamentadas nesta filosofia do exercício do poder democrático, surgiram diversas organizações internacionais e nacionais que se preocupam principalmente com a transparência no exercício do poder público, mas pressionam também a área privada para que suas decisões sejam mais democráticas e, por isto mesmo, mais transparentes. Se, como filósofos, quisermos contribuir para o aperfeiçoamento da democracia, não podemos ficar indiferentes

diante da necessidade de transparência cada vez maior no exercício do poder democrático em nosso país. A seguir, farei algumas considerações neste sentido. Naturalmente, sem a pretensão de querer esgotar o assunto.

2 - O caráter público do poder

Pensadores diversos, em épocas históricas diferentes, observaram que o poder corrompe e que o poder absoluto corrompe absolutamente. E todos sabemos que a corrupção acontece às escondidas, lá onde não existe transparência. Por isto, se constataremos corrupção no poder, isto significa que nesta mesma proporção falta transparência no exercício desse poder. Mas, por outro lado, na mesma medida em que se conseguir inibir a corrupção, tornar o poder participativo e transparente, ele deixará de ser abusivo e totalitário. Por isto, a transparência do poder é fundamental para a democracia. Até se pode afirmar, sem margem de erro, que a transparência no poder é o divisor de águas entre os regimes totalitários e das cortes e os governos democráticos. Como consequência, quem deseja viver sob um governo democrático deverá perguntar pela transparência deste governo, exigindo mecanismos de aperfeiçoamento desta transparência. Assim se diminuirão os atos escusos dos “poderes invisíveis”. Segundo Bobbio (2000, p. 97ss.), a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do poder visível. Pertence à natureza da democracia que nada pode permanecer confinado ao espaço do mistério. Diante desta constatação, Bobbio (2000) define o governo democrático como “o governo do poder público em público”. E lembra a democracia grega de Péricles, da ágora, da *ecclesia*. Nessa democracia ateniense, todos os cidadãos se reuniam num lugar público com o objetivo de apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos ou fazer acusações e decidir pelo voto. E nestas reuniões, quem tentasse enganar o povo devia ser amaldiçoado, evitando-se que os demagogos abusassem de suas artes oratórias. A assembléia dos cidadãos era como um espetáculo público, que transcorria de acordo com regras preestabelecidas e na qual

se tomavam decisões. Embora não se possa repetir a democracia direta dos gregos, o caráter público permanece como regra fundamental em todo Estado constitucional. O segredo sempre será exceção. Os atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano. Assim, é indispensável que no sistema democrático o poder esteja aberto ao público e que seus atos ocorram na esfera da publicidade.

Outro aspecto que Bobbio (2000) assinala como próprio do poder visível é a descentralização, pois o poder é tanto mais visível quanto mais próximo estiver. O governante deve estar próximo do governado.

Durante minha exposição, estes temas ainda serão melhor examinados. Vejamos agora que esforços concretos já estão sendo feitos para conseguir mais transparência em diversos países do mundo e no Brasil.

3 - A Transparência Internacional

No âmbito internacional existe a ONG “Transparência Internacional”. Esta organização foi fundada em Berlim, em 1993, onde se encontra a sua sede. A Transparência Internacional é uma entidade sem fins lucrativos e sem qualquer vinculação partidária, com o objetivo central de realizar pesquisas, estudos e ações que contribuam para o combate à corrupção, objetivando a promoção da transparência e da probidade na administração pública, a eficiência dos gastos públicos e a conscientização ética e democrática dos cidadãos. Com este objetivo, a TI mobiliza coalizões entre a sociedade civil, o setor privado e os governos nos níveis nacional e internacional, a fim de fortalecer os sistemas de integridade. A TI publica anualmente um *ranking* referente aos atos de corrupção e os países em que são praticados. Em 2003, a TI registrou os níveis de corrupção em 133 países. No *ranking* destes 133 países, o Brasil ocupa o 54º lugar, tendo obtido 3,9 pontos numa escala de 0 a 10.

A Transparência Internacional é reconhecida como a principal organização não-governamental de luta contra a corrupção. Na América Latina, a TI está trabalhando no

projeto “Rede Regional TILAC”, que coordena a secretaria da TI em Santiago do Chile. O principal propósito da TILAC é coordenar os esforços nacionais na região, proporcionando o intercâmbio de experiências neste tema, estabelecendo comparações regionais e conhecimento mútuo, criando um interesse regional com base na Convenção contra a corrupção da OEA. Desta forma, pensa-se poder fortalecer a sociedade civil, contribuindo para o fortalecimento das democracias na América Latina e o desenvolvimento econômico.

No Brasil, o americano David Fleischer, professor de Ciências Políticas na UNB há 28 anos, fundou em 1996 a organização “Transparência, Consciência & Cidadania”, com sede em Brasília. Esta organização está filiada à Transparência Internacional. A TCC – Brasil, analogamente à TI, tem como objetivo central realizar pesquisas, estudos e ações que contribuam para o combate à corrupção, a promoção da transparência e da probidade administrativa, a conscientização ética e democrática e a construção da cidadania no Brasil e em outros países. Procura também subsidiar a atuação de movimentos anticorrupção, bem como a formulação de políticas públicas que privilegiem a responsabilidade com os gastos públicos, e apóia todas as ações destinadas a fortalecer a consciência da cidadania. Segundo Fleischer, apesar de vários problemas, a sociedade brasileira está evoluindo e se conscientizando dos malefícios causados pela corrupção.

Além da TCC-Brasil, existem atualmente no Brasil outras organizações preocupadas com a transparência no exercício do poder. Por exemplo, a “Transparência Brasil”. Estas organizações, já há alguns anos, exercem pressão direta e indireta sobre o poder central para que se estruture e iniba poderes paralelos e ocultos dentro do poder constitucional. Isto já teve os seus efeitos. O governo Lula criou, inclusive, o Ministério do Controle e da Transparência. Em 11 de dezembro de 2003, a delegação brasileira, chefiada pelo ministro Waldir Pires, assinou em Mérida, México, a Convenção Anticorrupção das Nações Unidas, que é o primeiro tratado global de combate à corrupção. Em consequência da assinatura desta Convenção, em 18 de dezembro de 2003, o presi-

dente Lula criou o “Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção”, órgão colegiado, vinculado à Controladoria Geral da União. Este Conselho, entre outras atribuições, deve incrementar a transparência na gestão da administração pública. Verifica-se também que, atualmente, o Ministério Público demonstra cada vez maior vigilância no combate aos abusos de poder e da corrupção no Brasil. Tudo isto, sem dúvida, é fundamental para a consolidação da democracia em nosso país e nossa imagem no exterior.

Já estava em tempo de o Brasil tomar providências oficiais, reagindo contra a corrupção, considerada endêmica no país. Neste sentido, em 1997, o governo brasileiro ficou muito constrangido quando os empresários e outras autoridades que acompanhavam o presidente Bill Clinton em visita ao Brasil tiveram acesso a um relatório, preparado pelo governo americano, em que se afirmava que a “corrupção era endêmica no Brasil”. Naquele ano, o Brasil estava em 36º lugar (um dos piores) no índice de corrupção mundial, no *ranking* organizado pela Transparência Internacional. Sentindo-se ofendido, o Supremo Tribunal Federal, representando o Poder Judiciário brasileiro, recusou-se a receber a visita protocolar do presidente americano, já que no relatório constava o Judiciário brasileiro no rol das instituições corruptas. Num esforço para contornar este constrangimento, dois meses depois, em dezembro de 1997, o MARE organizou um seminário internacional, em Brasília, para tratar da questão de “códigos de ética” em diversos países. Mas o MARE não convidou a Transparência Internacional nem seus representantes no Brasil. Já em 1998, o “Conselho de Reforma do Estado” foi constituído pelo MARE para elaborar um “Código de Ética”. O “Código de Conduta dos Titulares de Cargos na Alta Administração Federal”, promulgado por este Conselho, não se transformou em lei, e a única punição prevista é a “demissão do cargo de confiança” de alto administrador público corrupto. Se o Código tivesse sido aplicado devidamente, na ocasião, teria provocado a demissão de diversos altos funcionários. Fernando Henrique Cardoso, em visita à Alemanha, em 1998, declarou aos jornalistas: “Estou cansado de tanta impunidade no Brasil”. Se até o

presidente da República se considera impotente diante das irregularidades no exercício do poder, quanto mais ineficaz se deve considerar um simples “Código de Ética”, cujos zeladores muitas vezes são os próprios funcionários corruptos. Mas, como já foi dito acima, o governo Lula progrediu nas preocupações com a inibição da corrupção, instituindo para isto um Ministério de Controle e Transparência. Efetivamente, alguma coisa de positivo já aconteceu entretanto.

Vejam agora como anda a transparência no Brasil e quem pode e deve contribuir para que haja mais transparência nos diversos níveis de poder em nossa sociedade.

4 - *A mídia e a transparência*

Atribui-se a Stuart Mill a declaração de que “revelar ao mundo algo que lhe interessa profundamente e que, até então, ignorava; demonstrar-lhe que foi enganado em algum assunto vital para seus interesses temporais e espirituais é o maior serviço que um ser humano pode prestar a seus semelhantes”. Neste mesmo sentido, Kant, quando trata do iluminismo, ensina que é dever e direito dos filósofos fazer uso público da razão. E este uso público da razão começa com o debate aberto. Percorre todas as instâncias do sistema político e legal, até converter-se em juízo e discernimento. Esta atitude deve ser uma característica fundamental da democracia, que é um exercício de poder que se exerce às claras. Poderes tirânicos preferem ritos sumários e subterrâneos. Norberto Bobbio (2000) notifica que é próprio do poder ocultar-se, mas também mostra que grande parte da história política moderna preocupou-se em tornar visível o que antes era armado em segredo. Quando hoje queremos um cidadão consciente e participativo, é necessário perguntar até que ponto ele está informado e entende os acontecimentos. Pois, antes de decidir, é necessário saber. E aqui aparece a importância da mídia. Pois ela, num sistema democrático, deve ser examinada para ver se cumpre a sua missão de produzir maior transparência e conhecimento. Se estiver a serviço de poderes escusos, con-

tribuirá para os abusos de poder, a manipulação da opinião pública, a ignorância e a alienação cultural.

Desde o restabelecimento das democracias na América Latina, em diversos momentos, a OEA e outras organizações continentais se preocuparam com as liberdades de informação e expressão, consideradas fundamentais em qualquer sociedade democrática. Pois é indispensável que os cidadãos tenham acesso à informação em poder do Estado, para assegurar que a conduta de seus governantes possa ser fiscalizada, e permitindo a todos a participação no exercício do poder e o desfrute de seus direitos. E entre estes direitos está o direito de toda pessoa de buscar, receber, ter acesso e difundir livremente informações, sem interferências das autoridades públicas, sem censura prévia nem restrições indiretas por abuso de controles oficiais. O acesso à informação é um direito de todo cidadão e, ao mesmo tempo, uma exigência de qualquer sociedade democrática. É um direito tanto de quem exerce a função de informar como de quem espera receber as informações através dos meios de comunicação. Daí a importância de uma mídia honesta e decente. Neste sentido, na democracia os meios de comunicação exercem função análoga ao “cão de guarda” do sistema. E ninguém melhor do que o jornalismo investigativo exerce esta função. Nos últimos tempos, diversos casos ocultos, invisíveis e acobertados por autoridades foram trazidos à luz pela imprensa investigativa. Por outro lado, é necessário estar consciente de que grande parte de nossa mídia trabalha como concessão oficial, sobrevive com a publicidade pública, tem como donos políticos ou empresários, que se pautam apenas por seus interesses corporativistas. E todo este setor de informação deve ser avaliado com suspeita, pois muitas vezes predominam nestes contextos escusos “acordos de cavalheiros”, que resultam em informações parciais, truncadas e sem garantias de veracidade. Por isto, é muito bom que se diversifiquem os órgãos de informação. Pois, em grande parte, a qualidade da democracia depende da qualidade da comunicação que se produz. Diante disto, os filósofos deveriam ser capazes de avaliar criticamente os nossos jornais, revistas, rádios, canais de televisão, examinando se têm as condições de cumprir sua função democrática de fornecer infor-

mações independentes, de forma decente e transparente, e ser “cães de guarda” da democracia. Perguntemos, por isto, pela qualidade da mídia no Brasil.

5 - *A transparência nas instituições democráticas*

As informações da mídia nos podem ajudar a revelar os bolsões de intransparência no exercício dos poderes públicos. O presidente Lula fez menção à “caixa preta” do Judiciário. Por que tantos e tantos milhares de processos emperrados na justiça brasileira? A quem interessa esta obscuridade na justiça brasileira? Assim, milhares de crimes ficam impunes. Por outro lado, milhares de cidadãos têm sua honra maculada, pois nunca são inocentados. Inclusive, o governo, muitas vezes, não corrige as injustiças que ele mesmo pratica aventureiramente contra os cidadãos. Sem dúvida, é um vexame para qualquer cidadão decente e governo decente que a maioria dos processos que abarrotam as prateleiras do Judiciário sejam justamente contra o governo, que transgride as leis, quando os próprios governantes deveriam dar o exemplo no cumprimento da legislação do país. Em tempos passados, se ensinava que era melhor não fazer leis do que fazê-las e não garantir as instâncias que pudessem exigir seu cumprimento. E aí aparece também o acúmulo de leis no Brasil. Segundo algumas referências, mais de 100 mil leis. Nem os juízes, nem os promotores, nem os advogados são capazes de ter uma supervisão adequada deste exagero legislativo. Naturalmente, esta absurda quantidade de leis só pode contribuir para a falta de transparência no Judiciário. Sem dúvida, se houvesse um controle externo do Judiciário, os juízes deixariam de se considerar “semideuses” e apareceria com mais evidência quem são os nossos magistrados honestos e quais os corruptos. É certo que já não há mais tantos segredos de justiça, com julgamentos secretos, às vezes sem a presença dos réus. Felizmente, a idéia dos “juízes sem rosto” foi abandonada. No entanto, existem inúmeras execuções sumárias praticadas pela polícia que permanecem impunes. As torturas dos presos nas cadeias e nos porões das delegaci-

as continuam prática comum no Brasil. Tudo à revelia da lei. Tudo às escondidas, sem transparência.

Outra área de nossa vida pública que necessita urgentemente de maior transparência é a nossa legislação eleitoral. Em muitas regiões de nosso país, a legislação eleitoral não consegue inibir as falcatruas e a manipulação da consciência popular. Ainda continuam o voto de cabresto, candidaturas de marginais e de pessoas que olham apenas para seus próprios interesses, quando deveriam trabalhar pelo bem comum. Se não fosse assim, não teríamos tantos políticos corruptos nas Assembléias e Congressos. Uma ajuda para conseguir maior transparência na área eleitoral seria, certamente, o financiamento público das campanhas.

Os congressistas, de vez em quando, já estão dando sinais de que seus trabalhos necessitam de maior transparência. E hoje já temos a TV do Congresso, pela qual podemos acompanhar alguma coisa do que nossos representantes fazem em Brasília. Mas não devemos imaginar que estas transmissões sejam totalmente transparentes. Basta assistir a alguma sessão de nosso Congresso, lá mesmo no Congresso, para se escandalizar e perguntarmos a nós mesmos: como é que o país pode funcionar assim? Pois, muitas vezes, vemos um deputado ou senador discursando para as câmaras, mas nenhum de seus pares prestando atenção, e sim conversando sobre outros assuntos. Nesta situação, os congressistas, muitas vezes, se admiram da aprovação de leis que eles mesmos votaram sem tê-las lido. Alguns chegam a dizer que 80% das leis aprovadas no Congresso não são lidas pelo “baixo clero” do Congresso. São decisões de lideranças, sem discussão ampla. Seria bom que nossos parlamentares fizessem um estágio em Câmaras de países do 1º Mundo, para superarem o vexame das reuniões, quase anárquicas, das Assembléias e Câmaras brasileiras. Além disto, que dizer dos *lobbies* no Congresso? Para salvar a transparência das decisões dos nossos parlamentares, seria bom que os próprios políticos divulgassem quem são os lobistas e os interessados em conseguir vantagens legais que circulem pelos corredores de Brasília, das Câmaras e Assembléias municipais e estaduais.

E a questão econômica? Quanta sonegação de impostos, quanta lavagem de dinheiro, quantas prestações de contas fraudulentas, quantos gastos públicos inúteis, com desvios de verbas! Os caixas-dois dos bancos, das financeiras, das casas de câmbio, das empreiteiras, das empresas... Certamente ainda há um longo caminho a percorrer para que, nesta área, se consiga uma transparência democrática.

No mundo acadêmico, temos a vergonhosa prática dos pareceres *ad hoc*, em que os avaliadores escondem o rosto e os alocadores de recursos decidem sem critérios transparentes.

6 - *Sugestões conclusivas*

O poder democrático, em todos os seus níveis, deveria exercer-se como que dentro de uma casa de cristal. De fora deveria ser possível observar e acompanhar os atos de poder. É claro que não se pode exigir que todos os documentos do exército sejam divulgados publicamente, nem que o Banco Central antecipe suas decisões sem precaução. Mas a transparência é o sinal distintivo dos governos democráticos. Nas cortes e nos governos totalitários predominam os “arcãos do poder”. A alegação é de que o “povo ignorante” não tem condições de entender tais decisões do poder. Na democracia isto deve ser diferente. E, na medida em que a democracia se afirma, o espírito democrático e participativo também se introduzirá nas instituições particulares. Como filósofos temos, portanto, uma ampla tarefa para promover a transparência no âmbito de nossa convivência social. Somente na medida em que a transparência aumentar construiremos uma sociedade com maior empenho e respeito aos direitos de todos. No meu entender, seria um ótimo engajamento criar Transparências Municipais e Estaduais, à semelhança da Transparência Internacional.

188

Referências

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Pulo, Martins Fontes, 2001.

Obs.: Para a elaboração deste texto, consultei também jornais, revistas e a internet.