

# TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CLAUDIO WEBER ABRAMO

**T**alvez nunca em sua história o Brasil tenha discutido tanto a corrupção como nos últimos anos. O tema comparece na imprensa em proporção extraordinária. Levantamento diário realizado pela Transparência Brasil desde janeiro de 2004 junto a mais de 60 jornais diários de todos os estados mostra que, até dezembro do mesmo ano, nada menos de 914 casos diferentes foram noticiados, compreendendo quase 19 mil matérias. Isso corresponde a mais de quatro novos casos por dia, nas três esferas da administração pública, e abrangendo os três Poderes do Estado.

Sob o ponto de vista socioeconômico, além de contribuir para a baixa estima das pessoas, os desvios decorrentes da corrupção, embora impossível avaliá-los com precisão,

Claudio Weber Abramo é diretor executivo da organização não-governamental Transparência Brasil, dedicada ao combate à corrupção no País

afetam diretamente a já pequena capacidade de investimento do Estado, ampliam a desconfiança internacional quanto à saúde da economia brasileira e afastam os investimentos externos. O fenômeno da corrupção reduz o montante dos recursos para a consecução das políticas públicas que mesmo governantes bem-intencionados se proponham a colocar em prática.

Constituindo um tema tão presente, seria de se esperar que o debate a respeito de como combater a corrupção tivesse produzido uma grande variedade de sugestões de soluções para minimizar o problema.

Não é, porém, o que se verifica. Na grande maioria dos casos, a discussão sobre a corrupção acaba por recair em velhas lamentações sobre a natureza humana, a presença, entre nós, da cultura do “jeitinho”, exortações de natureza moral e assim por diante.

Talvez por isso, embora pesquisas sempre mostrem que reduzir a corrupção é uma prioridade para a maioria dos brasileiros, o Brasil não conte com planos estratégicos de combate aos desvios de dinheiro público em nenhum nível.

Quais seriam os caminhos para um enfrentamento eficaz e decidido da corrupção?

Em primeiro lugar, é preciso entender o que é corrupção e quais são as suas conseqüências. Nas análises contemporâneas do problema, *corrupção* é definida como a apropriação ilegal de recursos públicos por interesses privados. Os interesses a que serve podem ser empresariais (como, por exemplo, em licitações públicas) ou pessoais (como, por exemplo, no caso da pessoa que paga uma propina para obter um serviço de um agente do Estado).

A corrupção é uma doença do aparelho do Estado, com raízes institucionais e administrativas. Ela não pode ser combatida por mera exortação moral, e sim por meio da adoção de medidas concretas destinadas a corrigir debilidades na gestão do Estado. Quando a corrupção é vista apenas como conseqüência de uma característica cultural ou de falha de

conduta de agentes públicos, corre-se o risco de despender esforços em “cruzadas morais”, em busca unicamente da punição de culpados. Tendo em vista que as práticas de corrupção são de difícil e demorada detecção, investigação e punição, os resultados desse gênero de abordagem são raramente satisfatórios.

É evidente que isso não significa advogar a impunidade a corruptos e corruptores, mas tomar a sério a velha máxima de que “prevenir é melhor do que remediar”. Previne-se a corrupção aperfeiçoando-se os mecanismos institucionais e administrativos envolvidos nas decisões tomadas no âmbito do Estado.

Um ato de corrupção só pode acontecer porque há oportunidade para que aconteça. É preciso, portanto, examinar as circunstâncias que favorecem essas oportunidades e desenvolver métodos para reduzi-las.

Os processos cujo mau funcionamento levam à corrupção podem, em linhas gerais, ser divididos em duas principais categorias: os **institucionais** e os **administrativos**.

Alguns exemplos de processos **institucionais** que, no ambiente brasileiro, propiciam a ocorrência de corrupção são:

a) a negociação entre os Executivos municipais, estaduais e federal e os parlamentares dessas três esferas em torno de emendas aos orçamentos dos municípios, dos estados e da União, envolvendo obras públicas, muitas vezes realizadas tendo em vista o futuro direcionamento das licitações correspondentes;

b) a promulgação de projetos de lei que beneficiam setores ou grupos econômicos, que assim ganham vantagens legais sobre seus concorrentes;

c) o mecanismo de nomeação de integrantes de Tribunais de Contas, realizado sem debate suficiente, o que muitas vezes leva a esses organismos pessoas cujos compromettimentos políticos prejudicam a independência das decisões sobre suas funções de controle do Executivo;

d) a descentralização definida pela Constituição, que atribui às municipalidades a responsabilidade pelo planejamento e execução de seus orçamentos, mesmo quando a quase totalidade do dinheiro provém não da arrecadação local, mas de repasses da União e dos estados. Isso coloca no plano local uma responsabilidade de controle que os municípios brasileiros, em sua maioria, não conseguem exercer, e que os conselhos municipais de cidadãos tampouco têm condições de desempenhar.

Quanto às falhas **administrativas** que levam à corrupção, elas são extremamente variadas. Alguns exemplos:

a) a baixa racionalidade (às vezes deliberada) dos mecanismos de coleta e registro de impostos, facilitando a ação individual de funcionários inescrupulosos;

b) a montagem (também às vezes deliberada) de procedimentos administrativos que criam dificuldades e, assim, propiciam oportunidade de se venderem facilidades;

c) a pouca disseminação do princípio da abertura das informações, o que não apenas dificulta a vigilância da sociedade e dos órgãos de imprensa sobre as decisões dos agentes do Estado, como também desgasta a eficiência da própria gestão.

A detecção e a correção das falhas sistêmicas que propiciam a ocorrência da corrupção são, no entanto, difíceis. É preciso não perder de vista que a corrupção só acontece quando os mecanismos de controle do Estado não funcionam a contento. Por exemplo, sob a perspectiva do controle externo, a escassa fiscalização que os Legislativos exercem sobre os Executivos é fator que propicia a ocorrência da corrupção. Como também favorece a corrupção a ineficiência de outra estrutura de controle fundamental, o Judiciário.

Sob o ponto de vista dos mecanismos de controle interno, a ineficácia de auditorias ou a inexistência de outros processos de checagem e acompanhamento do fluxo e da vida administrativa dificulta (ou mesmo impede) a identificação de

vulnerabilidades e de oportunidades para a ocorrência da corrupção.

Contudo, há algo em comum a todo e qualquer mecanismo de corrupção – é a presença de obstáculos ao fluxo de informação. Sempre que alguém mete a mão nos cofres públicos, isso necessariamente significa que alguma informação circulou restritamente (entre os cúmplices) e foi escondida do restante das pessoas. Vista sob esse ângulo, a corrupção pode ser descrita como processo de apropriação e encapsulamento da informação que deveria ser pública. Disso decorre que o melhor antídoto contra a corrupção é garantir o máximo fluxo de informação.

O acesso público à informação permite um monitoramento mais atento das motivações privadas e políticas que, por vezes, interferem com as decisões técnicas. Se os interesses dispersos na sociedade conhecem melhor os dados administrados pelo Estado, tornam-se mais difíceis o abuso de poder e a prática do clientelismo político.

Nosso país é um dos poucos do mundo cuja Constituição garante a qualquer pessoa acesso a informação detida pelo Estado. Na outra ponta, a Constituição obriga os agentes públicos a obedecer ao princípio da publicidade, a saber, dar conta do que fazem.

Evidentemente, mencionar direitos e deveres constitucionais e recorrer a argumentos de eficiência alocativa não é suficiente para induzir os agentes do Estado a uma maior transparência. Seu convencimento depende da adoção, pelo Estado, de políticas específicas voltadas para a abertura de informações, o que inclui treinamento, aparelhamento técnico e reorganização administrativa.

A fim de influenciar na decisão política do Estado, neste particular, é necessária e desejável a participação da sociedade civil, reunida em organizações ou movimentos. Pressões sociais articuladas são importantes para levar a mudanças. É verdade que a atuação dessas organizações ou movimentos não pode almejar alterar diretamente, por elas mesmas, o ambiente administrativo e institucional. Apenas as

instituições do Estado têm esse alcance. O que as organizações não-governamentais podem fazer é articular e estimular pressões voltadas para induzir transformações na relação entre o Estado e a sociedade. Ao exprimir um conjunto de demandas ou expectativas a respeito de algum assunto para o resto da comunidade, as organizações sociais levantam temas que passam a integrar a agenda pública. O poderoso papel que a vigilância da sociedade pode exercer sobre o Estado tem sido exemplificado em diversas comunidades brasileiras, levando à identificação de desvios e à punição dos responsáveis.

O advento da internet propicia um veículo barato, que atinge um dos públicos mais importantes da atividade de monitoramento: os formadores de opinião. É claro que, por sua baixa penetração na população em geral no Brasil, a internet não pode substituir iniciativas mais distribuídas. Ainda assim, seu potencial é imenso.

## O papel da informação

Nenhum processo gerencial pode funcionar adequadamente na ausência de informação de qualidade. O assunto tem relação direta e essencial com a eficiência da alocação da riqueza nas sociedades. A riqueza é alocada por meio de processos decisórios que, por sua vez, dependem da disponibilidade de informação. Quanto mais incompleta é a informação disponível, mais inseguras resultam as decisões tomadas e, portanto, maior a probabilidade de prejuízo à eficiência na alocação dos recursos.

Isso vale tanto para quem vai ao supermercado quanto para governos. Com a diferença de que a ineficiência nas compras familiares afeta poucas pessoas, ao passo que, se o governante decide a partir de informação deficiente, o prejuízo econômico afeta toda a sociedade.

“Informação” não é apenas aquilo que decorre da observação de dados primários, mas também aquilo que se observa ou se interpreta das diversas situações da vida, e que encontra expressão na manifestação dos atores. Dessa forma, a opinião e, mais ainda, a experiência relatada por usuários dos

serviços públicos são insumos importantes para as decisões dos gestores desses serviços.

Igualmente, as análises de observadores externos ao Estado também constituem informação útil. Quanto menos são levados em conta, menos inteligentes resultam as decisões governamentais. E, como grande parte dos dados que se usam em processos decisórios têm alto grau de complexidade, a probabilidade de erro aumenta com a redução dos interlocutores.

Quanto mais as idéias são expostas a debate aberto, mais se estimula a exibição de suas falhas e mais favoráveis se tornam as condições para que estas sejam evitadas. Mas a crítica só serve para alguma coisa se feita com conhecimento de causa. Isso fecha o círculo de volta à disponibilidade de informação.

O acesso público à informação permite um monitoramento mais atento das motivações privadas e políticas que, por vezes, interferem com as decisões técnicas. Se os interesses dispersos na sociedade conhecem melhor os dados administrados pelo Estado, tornam-se mais difíceis o abuso de poder e a prática do clientelismo político e da corrupção.

O Brasil é talvez o país cujo Estado mais produz informação entre os países subdesenvolvidos (e mais do que muitos países do Primeiro Mundo). As séries históricas do IBGE, os estudos realizados por instituições como o Ipea e outras permitem uma boa visibilidade sobre certos aspectos da sociedade e do Estado brasileiros.

Essa visão precisaria ser ampliada e aprofundada para passar a abranger não apenas o desempenho macroeconômico do Estado, mas também sua eficiência microeconômica, que é decorrente dos processos que acontecem todos os dias em milhares de repartições públicas de todos os níveis. O diabo, mas também a eficiência, está nos detalhes.

## Iniciativas da Transparência Brasil

A partir da identificação de áreas mais vulneráveis à ocorrência da corrupção, a Transparência Brasil conduz

diversas atividades orientadas para a transformação do ambiente, visando reduzir a sua incidência. Com forte concentração em tratamento da informação, vários dos projetos desenvolvidos pela entidade destinam-se a compreender melhor as virtudes e carências dos processos sociopolíticos relevantes.

**ÀS CLARAS.** Essa ferramenta disponibiliza, de forma sistematizada, dados sobre as contas de campanhas eleitorais fornecidos à Justiça Eleitoral pelos candidatos.

Em sítio próprio da internet ([www.asclaras.org.br](http://www.asclaras.org.br)) são apresentadas todas as contribuições declaradas à Justiça Eleitoral por candidatos a eleições. Além dos dados de cada candidato, são fornecidas estatísticas sobre a concentração de financiamentos, a relação entre a quantidade de dinheiro coletado e o sucesso eleitoral, a eficiência do financiamento e assim por diante.

Entre as conclusões que o projeto Às Claras permite atingir está o fato de que o maior eleitor no Brasil é o dinheiro: há fortíssima correlação entre o montante arrecadado pelos candidatos e o seu sucesso eleitoral. Por outro lado, o perfil do financiamento dos candidatos revela que a maioria das doações é de pequeno porte, sendo as grandes contribuições em número relativamente reduzido e concentradas entre um conjunto relativamente pequeno de candidatos. Essa constatação induz a um diagnóstico talvez inesperado – o de que, ao menos em parte, o padrão brasileiro de financiamento eleitoral parece atingir o objetivo de abranger contingentes relativamente elevados de pequenos doadores, fato em geral tomado como sinal de boa saúde eleitoral.

Evidentemente, a ferramenta Às Claras não inclui o famoso “Caixa 2” de campanhas, proveniente de financiamentos escondidos (e ilegais). A extensão com que o financiamento oculto está presente em eleições é sujeita a estimativas disparatadas entre si, e mais estudos precisam ser realizados para que se possa estimar suas dimensões com algum grau de segurança.

A informação sobre quem paga quem nas eleições é muito importante para o eleitor e para os observadores da cena



política, como a imprensa, pois fornece indicações sobre a natureza dos possíveis compromissos dos candidatos em relação a seus financiadores. O desempenho dos eleitos no Executivo e no Legislativo pode ser comparado ao padrão do financiamento que receberam, permitindo assim identificar possíveis favorecimentos. A eficácia do instrumento é grandemente ampliada quando as informações são combinadas com dados sobre como deputados e vereadores votam – o que, por sua vez, depende do desenvolvimento de iniciativas voltadas para a coleta, a sistematização e a divulgação dessas informações em cada comunidade ou grupo de interesse.

**DEU NO JORNAL.** É importante compreender melhor como a imprensa realiza o monitoramento da vida pública. Especialmente a imprensa escrita tem grande responsabilidade na formação da opinião do público. A eficiência com que ela realiza esse monitoramento, a constância com que o faz e a isenção do noticiário refletem-se diretamente na consciência de seu público. Mesmo levando-se em conta a porcentagem muito reduzida de pessoas que lêem jornais, elas tendem a ser formadoras de opinião. Reciprocamente, todos os formadores de opinião são leitores de jornais e revistas.

Com esse objetivo, a Transparência Brasil desenvolveu uma iniciativa, inédita no País, de efetuar um monitoramento sistemático do noticiário sobre a corrupção. O projeto Deu no Jornal ([www.deunojournal.org.br](http://www.deunojournal.org.br)) é um banco de dados de notícias sobre corrupção e seu combate publicadas em cerca de 60 jornais diários de todos os estados brasileiros e mais quatro revistas semanais. Permite a extração de estatísticas descritivas e analíticas, bem como a avaliação da cobertura da imprensa brasileira e seu conseqüente reflexo sobre o grau de informação do público leitor.

O estudo estatístico desses dados mostra que a distribuição da informação pelas regiões e estados brasileiros acompanha o mapa da pobreza brasileira. Observa-se que, do total de matérias publicadas, mais de 80% do volume (em número de caracteres) corresponde a jornais da região Sudeste. Em seguida, vem a região Centro-Oeste (que inclui

Brasília), com cerca de 10%, seguindo-se o Nordeste, o Norte e o Sul. Os jornais de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte são responsáveis por quase 90% de todo o volume do noticiário sobre corrupção publicado no País.

Resulta que o resto do País é muito mal- informado pela imprensa local. Um dado a ser considerado nesse quadro é o fato de que, especialmente nas regiões mais pobres, a imprensa tende a ser controlada pelos mesmos interesses oligárquicos que dominam a vida política e econômica, o que coloca em questão a possibilidade de independência dessa imprensa. Uma imprensa pouco independente não cumprirá de forma adequada seu papel de informar o público. Em particular, será inadequada na informação a respeito de corrupção.

Além desses projetos, três outros encontram-se em fase final de desenvolvimento, prevendo-se seu anúncio em 2005:

**ASSISTENTE INTERATIVO DE LICITAÇÕES.** Utilitário dotado de dois módulos: o primeiro permitirá ao visitante encontrar perguntas e respostas sobre a lei de licitações e outros dispositivos legais pertinentes ao assunto; o segundo possibilitará verificar se uma dada licitação pública se encontra em conformidade com a legislação.

**INDICADORES DE DESEMPENHO MUNICIPAL EM LICITAÇÕES PÚBLICAS.** Utilitário que permitirá realizar comparações de desempenho em licitações públicas entre todos os 293 municípios de Santa Catarina. Durante o ano de 2005, a iniciativa deverá ser estendida a outros estados.

**MONITORAMENTO DE DESEMPENHO LEGISLATIVO.** Banco de dados com os perfis de votação, na Câmara dos Deputados e no Senado, de todos os parlamentares, abrangendo todas as matérias submetidas aos plenários daquelas Casas.

## Pesquisas

A Transparência Brasil dedica-se, também, à realização de pesquisas e levantamentos junto a diferentes segmentos da

sociedade, de maneira a melhorar o diagnóstico sobre as práticas de corrupção e, assim, incrementar a consciência pública sobre o problema e contribuir para o aperfeiçoamento do Estado. A entidade realizou as primeiras pesquisas empíricas sobre a compra de votos no País (ver detalhes em [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)).

É interessante observar que boa parte das crenças a respeito da compra de votos não parece justificada. Embora haja nítida piora nas regiões Nordeste e Norte/Centro Oeste, não há diferença significativa entre municípios pequenos e grandes, ou entre capitais e cidades do interior. Os números disponíveis tampouco autorizam a crença comum de que quanto mais baixa a escolaridade do eleitor, mais ele seria vulnerável à compra de votos – o grupo mais vulnerável é o das pessoas situadas entre primário completo e nível médio completo. A conclusão talvez mais surpreendente das pesquisas sobre compra de votos realizadas pela Transparência Brasil é a de que a vulnerabilidade do eleitor aumenta na razão inversa de sua idade: quanto mais jovem o eleitor, mais ele é permeável à oferta de vender seu voto.

Ainda no território das pesquisas, a Transparência Brasil realizou, juntamente com o Banco Mundial e a prefeitura de São Paulo, extenso levantamento sobre a corrupção, com o objetivo de orientar políticas corretivas. O levantamento constatou que a corrupção é disseminada na cidade e apontou para diversas áreas e ações prioritárias. Infelizmente, a prefeitura da cidade decidiu interromper o seu compromisso com a iniciativa quando chegou o momento de o relatório ser tornado público, não aproveitando suas constatações no traçado e execução de estratégias de anticorrupção.<sup>1</sup> O relatório pode ser encontrado no sítio da Transparência Brasil na internet.

<sup>1</sup>Essa situação ocorreu durante a administração Marta Suplicy na prefeitura do município de São Paulo.