

EMPOWERING ANTI-CORRUPTION AGENCIES:

DEFYING INSTITUTIONAL FAILURE AND STRENGTHENING PREVENTIVE AND REPRESSIVE CAPACITIES

Organization



In cooperation with



Co-financed by



ISCTE, Lisbon

A organização do Estado e o problema da corrupção

Juan Mozzicafreddo *

Niklas Luhmann¹ perguntou-se porque é que o indivíduo seria honesto no escuro? Porque assim ele o deseja ou porque há regras e procedimentos de controlo dos comportamentos? É natural que não se possa responder univocamente a esta questão. Mas é normal que nos sirva de reflexão sobre a ética, a responsabilidade e a organização do Estado na actual sociedade. As causas e o contexto do fenómeno da corrupção são complexas, variadas e contingentes. Nesta apresentação, gostaríamos de referir algumas observações.

1. A primeira observação diz respeito a ideia de que a ética, como valor, mentalidades ou como comportamento, aparecem, por um lado, mais como consequência ou resultado das normas, dos procedimentos e dos princípios e doutrinas de organização de uma sociedade. Estes elementos

* Docente e Vice-Presidente do ISCTE e investigador do CIES

¹ Luhmann, Niklas (1989), "La moral social y su reflexión ética", in K.O. Appel y Niklas Luhmann, *Razia, Ética y Política*, Barcelona, Antropos

funcionam como condicionantes dos comportamentos individuais, mais do que como valores autónomos ou de auto-organização: as sociedades são democráticas porque, principalmente, foram sendo introduzidas formas, obrigatórias, de se organizar o poder. A ética protestante e o espírito do capitalismo, analisado por Max Weber, relaciona um valor que orienta os comportamentos com base numa estrutura social e religiosa que lhe dá forma. Isto não significa que, mesmo assim, não tenham importância na produção de comportamentos individuais ou de exemplo modelar para a sociedade.

Por outro lado, importa, por exemplo, observar que o caso da organização democrática, baseada em procedimentos, se impõe, entre outras razões, porque beneficia e interessa a todos ou a maior parte da sociedade: os procedimentos democráticos permitem que mesmo os incapazes ou os desonestos cheguem ao poder. Portanto, os valores da ética ou da moralidade pública dificilmente serão padrões modelares de comportamentos, sem os procedimentos que os instituem ou formatam. Todavia, pode-se dizer, pelo menos metaforicamente, que o aspecto positivo da corrupção – sobretudo na sua visibilidade e na sua extensão à sociedade de massas – é o de sublinhar a necessidade de desenvolver valores de ética pública e de ter tornado a ética um valor transaccional.

Importa, todavia, assinalar que a discussão sobre a ética pública e a responsabilidade política não estão ausentes na nossa sociedade, quer como reflexão, quer como exemplo de comportamento e, da mesma maneira, os procedimentos de prevenção, como de implementação e controlo também não faltam. O Tribunal de Contas, por exemplo, nas suas análises e controlo das contas públicas, tanto do Estado central, do poder regional e local, como das entidades e organismos públicos, tem vindo a produzir análise das contas públicas e dos programas e obras públicas (centrais, regionais e locais), recomendações, admoestações e recusa de aprovação das contas. Portanto, procedimentos de controlo existem, mas, como é normal, é sempre insuficientes e depende da estrutura formal e informal da organização do Estado. Acrescente-se, ainda, que, para além das entidades de controlo, auditorias, Tribunal de Contas, Justiça, Tribunal Constitucional, nos últimos anos tem vindo a se introduzir, nas reformas do Estado, a exigência de *accountability* e de maior visibilidade e responsabilidade na utilização dos recursos públicos, bem como limitar os favoritismos e privilégios consolidados nas entidades públicas – directas e indirectas – e nos corpos socioprofissionais, abundantemente protegidos pelo Estado e pelo sistema político desde há décadas. Estas reformas na Administração Pública e no Estado podem, com o tempo, criar um relativo valor de preocupação com a ética política e de maior moralidade nos actos públicos.

2. A segunda observação refere-se a *mais-valia* que pode representar a ética pública. A ética pública é um valor ao que se chega e é um valor que, uma vez interiorizado, pode ser rentável e transaccional no mercado político. Sabemos, porém, que os procedimentos não evitam, por si, os comportamentos ilícitos ou irregulares. Vamos por parte. A ética pública se interioriza através de procedimentos e de contingências variadas, ou seja, de penalização (legal, administrativa ou

político) mas, também se interioriza através do interesse em evidenciar esse comportamento como valor transaccional.

Nesse sentido, a justificação e o uso do poder face aos cidadãos, a moralidade e o prestar contas (*accountability*) dos actos, podem ser (e são) rentáveis como modelo de acção. A *accountability* é um dos mecanismos necessários, mas a responsabilidade política, social e administrativa é um dos instrumentos mais abrangentes da ética pública e política. Aliás, ambos os instrumentos, pouco difundido na nossa sociedade, onde, *et pour cause*, o fenómeno da corrupção, o favoritismo e a fuga fiscal estão, pelo contrário, bastante mais difundidos. Aliás, em Portugal, parece ser a fuga fiscal e os rendimentos e lucros não declaração o principal problema em termos de recursos públicos – em 2005, calculou-se (Antunes e Cavalcanti, *Banco de Portugal*), que a fuga fiscal era de 23 % o PIB. Assim, tal como no caso dos procedimentos democráticos, importa incentivar o interesse nas práticas de moralidade pública e política nos indivíduos: ou seja, a ética pública, tal como qualquer outro comportamento social, é susceptível de ser interiorizado, penalizado e recompensado pela sua performance. Dada a dificuldade em interiorizar os valores de ética pública, pode-se pensar que o prestar contas do uso dos recursos colectivos, prestar a declaração de rendimentos, apresentar a declaração de conflitos de interesse, etc., podem ser valores transaccionáveis numa sociedade onde estes valores são escarros. Esta observação pode parecer cínica, fora de lugar ou inapropriada: todavia, parece-nos que os *interesses* são poderosos aliados *dos valores*, quando os valores interessam aos indivíduos e deles obtêm benefícios e recompensas.

3. A terceira reflexão diz respeito à organização do Estado e com a relação com os poderes económicos, sociais e profissionais. A preocupação consiste em encontrar alguma resposta na persistência, apesar da existência de procedimentos de prevenção e de controlo, do fenómeno de corrupção, do favoritismo, da evasão fiscal e, como define, em termos genéricos, Mark Philip², o fenómeno que envolve a subversão do interesse público ou bem comum pelos interesses privados. Nesse sentido, falando da forma organizacional do *Estado-providência*, ou *Welfar State* ou, ainda noutra denominação, *Estado social*, parece-nos que há pelo menos três razões que podem contribuir para explicar o porque da persistência, da consolidação desta prática – em particular do favoritismo e da evasão fiscal – ou pelo menos da menor eficácia dos procedimentos de controlo da corrupção, do favoritismo, do nepotismo e da evasão fiscal.

Em primeiro lugar, a organização actual da maioria dos Estado europeus assentam, prioritariamente, na legitimidade de procedimentos, ou seja, no sistema eleitoral. Por outro lado, a integração da pluralidade de interesses e os mecanismos da legitimidade funcional (negociação e concertação dos parceiros sociais) completam a arquitectura institucional que constitui estes sistemas. É de assinalar a positividade deste modelo, no que se refere ao progresso e à integração

² Philip, Mark (2005), "Conceptualizing Political Corruption", in Arnold Heidenheimer & Michael Johnston (ed. by), *Political Corruption. Concepts & Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers

social bem como a estabilidade do sistema político. Todavia, o seu funcionamento tem como consequência o desenvolvimento de redes de trocas e compensações, formas de alianças e dependências – implícitas ou explícitas – e favores, numa rede de clientes – políticos e assistenciais – e de redistribuição dos cargos políticos, institucionais e administrativos, entre as principais forças políticas partidárias de suporte do sistema. A reprodução dos mandatos políticos e institucionais, sem limitação temporal e a circulação da elite entre os cargos de prestígio institucional, financeiro ou político, são outras das consequências deste sistema de equilíbrio compensatório.

Este sistema, de *particularismo institucional*, propicia e protege a subversão do interesse público pelo interesse particular, seja público ou privado. Entende-se por *particularismo institucional*, no modelo de Estado de regulação e intervenção directa e indirecta das actuais sociedades, a rede de influência, de troca de poderes, de negociação e de concertação clientelar de interesses, inscrita – formal ou informalmente – na estrutura institucional do Estado. No nosso entender é esta rede institucional que estrutura um tipo de comportamento, onde a fronteira entre o público e o privado se dilui, onde as práticas irregulares ou ilícitas se difundem ao nível dos lugares e sectores de importância institucional, económica ou política e onde o controlo, entre os pares, dos actos e dos recursos envolvidos se dilui.

Em segundo lugar, o funcionamento do sistema administrativo, dependente do papel e das funções que o Estado desenvolve na sociedade, está também ele próprio sujeito a um menor controlo, visibilidade e justificação dos actos e da utilização dos recursos ou, pelo menos, a uma justificação orçamental, mas não tanto da eficácia das políticas. Aliado a esta situação, a extensão das particularidades dos diferentes corpos administrativos e institucionais e os privilégios acumulados face às outras corporações (que é de justiça reconhecer que, nos últimos anos, se tem progredido no sentido de eliminar o poder detido por alguns das corporações institucionais e sociais – públicas e privadas), protege e justifica uma menor prática de subordinação aos procedimentos de controlo dos actos e das responsabilidades para com o serviço público e a função política.

A partidarização da administração também não favorece a visibilidade do controlo dos actos e a neutralidade e, ainda, não favorece a delimitação clara do que é da esfera pública e do que é da esfera privada ou particular. A lentidão do funcionamento da burocracia e da justiça, pelo menos no que se refere ao controlo dos recursos colectivos, aos contratos e concursos públicos e às nomeações para cargos dirigentes da administração e das entidades públicas de gestão autónoma, dificultam, igualmente, a limitação dos comportamentos de desvio, relativamente à coisa pública.

Em terceiro lugar, e voltando aos valores do início, importa entender que dificilmente a pedagogia sobre a ética pública e o cumprimento dos procedimentos limitadores das práticas ilícitas, particularistas ou irregulares, terão forte valor, numa sociedade onde a prestação de contas da utilização dos recursos públicos, onde a responsabilidade política, administrativa ou financeira

não se evidencia como um sistema de acção e, ainda, onde a circulação da elite, pelos diferentes cargos, públicos e privados, institucionais e administrativos, se desenvolve com alguma impunidade e muita ilegitimidade. O modelo e a mensagem que passa para a sociedade é o de menor respeito pelos procedimentos de controlo e de menor neutralidade pública e, por outro, o sentimento e a percepção que o desvio, relativamente à ética pública, é uma forma social aceite e legitimada, quando não valorizada.

Em conclusão, neste pano de fundo das relações sociais e da relativa ilegitimidade dos actos políticos e públicos, compreende-se, embora não se justifique, que, em grande parte, não haja interesse – nem obrigação – em cumprir a lei, em aceitar os procedimentos de controlo dos actos de gestão pública e alterar os comportamentos individuais de irresponsabilidade pública.

05.05.2008

-----O-----