

Burocracia, transparência, corrupção.

Vila Nova de Gaia, 4 de novembro de 2020

1. O tema do nosso encontro anda em torno de três palavras plenamente instaladas na linguagem quotidiana do nosso espaço público: *burocracia, transparência, corrupção*. Da conjugação destas três palavras surge a formulação inevitável de uma dupla pergunta: é ou não a burocracia - pela sua própria natureza – inimiga da transparência? Ao sê-lo, até que ponto se torna ela (a burocracia) uma amiga da corrupção, ou, pelo menos, um factor propulsor e não dissuasor de fenómenos de corrupção?

A formulação desta dupla pergunta tem toda a razão de ser. Aliás, à sua colocação conduz, inelutavelmente, a conjugação das três palavras que fazem o mote do nosso encontro. Sempre que pomos em conjunto *burocracia, transparência e corrupção* não chegamos a outro lugar que não à equação do duplo problema que acima mencionei: *mais burocracia = menor transparência = mais corrupção*. O problema é sério e, no nosso particular contexto, seriíssimo.

No entanto, eu gostaria de poder começar a sua abordagem através da colocação de uma questão prévia, que diz respeito ao uso incontestado de certas palavras e à aceitação generalizada das ideias que lhe andam vulgarmente associadas.

2. Num dos seus últimos e bem divertidos ensaios, Umberto Eco descreveu a genealogia do ambiente cultural que, *em matéria de linguagem*, hoje nos circunda. Explica-nos Eco, neste ensaio, onde e como surgiu a expressão “politicamente correto” quando aplicada às palavras que usamos; e como a partir daí foi o nosso ambiente cultural

permitindo a instalação de uma mesa censória, destinada a constantemente vigiar o que de mais humano temos: a linguagem e o uso que dela fazemos. Ficamos a saber, ao ler o tal divertido ensaio, que tudo terá sido desencadeado pela autoridade (ou poder) da *Supreme Court norte-americana*. É que algures nos anos setenta a *Supreme Court* terá dito, numa das suas decisões, que não era *politically correct* referir, em alegações jurídicas, o poder dos Estados da Federação. E que em vez disso se afigurava correto – *politicamente* correto – aludir ao *poder dos povos dos Estados da Federação*. Não desenvolvo mais a ideia, que me parece uma curiosidade. Mas parto dela para apenas recordar o seguinte. Décadas antes, no princípio do século XX, já um outro jurista (alemão, europeu continental) terá dito a este propósito algo que me parece resumir tudo: *soberano é aquele que dita a linguagem em nome dos outros*. Ou seja: quem domina o discurso, nomeando as palavras devidas e o sentido dominante que lhes deve ser dado, manda e manda muitíssimo. Como manda a *Supreme Court*. De forma que nós, se queremos verdadeiramente assegurar o escrutínio de quem manda e impedir que quem manda use o poder que tem de forma excessiva e sem limites, uma coisa temos que fazer: re-examinar as palavras correntes que usamos e o uso que normalmente lhes atribuímos – seja porque todos lhe atribuem esse uso, seja porque se tornou *hábito* atribuir-lhe esse uso.

3. Vem isto, antes do mais, a propósito da palavra *burocracia*. De que é que falamos, quando falamos em *burocracia*? É quase instintivo concluir que nestes domínios é do Estado que falamos: da ação do Estado, dos serviços públicos por ele organizados e das decisões política que os orçamenta e conduz. Mas, se assim é – e parece-me que é natural que assim seja – então teremos também que concluir que

nem toda a burocracia será, por natureza e condição, um mal em si mesmo. E que nem toda ela será dispensável, pois que nos não será possível organizar e fazer funcionar uma coletividade política que, sendo inteiramente a-burocrática, nos proteja dos males políticos como a assepsia nos protege dos males da infecção. Um mundo “burocracy-free” não existe. Provavelmente nunca existiu. Mas num Estado moderno, que tem a sofisticação (jurídica) que exigimos que ele tenha, que presta os serviços que exigimos que ele preste e que suporta uma Administração que exigimos que ele suporte, alguma “burocracia” terá sempre que existir. Os atos administrativos terão sempre que ser exercidos por entidades legitimadas e autorizadas por leis e regulamentos. As decisões tomadas por essas entidades terão sempre que seguir certos procedimentos, também eles suficientemente regulados por leis. Ao longo desses procedimentos, as pessoas que virão a ser destinatárias das decisões administrativas deverão ser ouvidas e auscultadas. E entre essas decisões finais e as pessoas concretas que venham por elas a ser afetadas haverá sempre a mediação de entidades independentes, às quais se pede consulta, fiscalização e mais regulação. Tudo isto se traduz em *burocracia*. Mas no universo complexo e exigente do Estado contemporâneo essa *burocracia* não é dispensável. Pelo contrário: é exigível, porque decorre das premissas próprias de um Estado de direito, que tem, como a própria democracia, custos inevitáveis. Num certo sentido, a burocracia é um desses custos. Não há como escapar-lhe.

4. No entanto, coisa diferente desta é aquela que ocorre sempre que uma burocracia funciona mal. E uma burocracia funciona mal sempre que é servida por uma administração que leva a sua ineficiência e pouca racionalidade a pontos tais que tornam a sua atuação prejudicial para

todos quantos por ela deveriam ser beneficiados. Quando se atinge tal situação, os problemas que surgem, por serem causados por uma teia complexa de fatores que se foram cristalizando ao longo do tempo, transformam-se em problemas de *sistema*, que já não são resolúveis pela intervenção estrita da legalidade feita caso a caso. E é isto mesmo que muitas vezes acontece no nosso País. As causas que o explicam são várias e bem conhecidas. Nós temos, neste momento, uma Administração Pública envelhecida, que deveria assegurar a sua própria sucessão geracional mas que o não consegue fazer porque o serviço público não atrai as novas gerações. Nós temos, neste momento, serviços administrativos ineficientes e mal organizados, que muitas vezes nem sequer comunicam entre si, e que reclamam por direções hierárquicas firmes que ponham termo à disfunção e irracionalidade. Mas nem sempre o conseguimos fazer, porque as chefias existentes são frequentemente instáveis, pouco preparadas, pouco dignificadas e muito dependentes de elos de confiança política. Nós temos, neste momento, uma Administração que deveria estar mais do que nunca preparada para se adaptar às exigências decorrentes das transformações tecnológicas. Mas tal *aggiornamento* é difícil de realizar, quanto mais não seja pelas razões já explicadas: porque quem o poderia fazer seriam os jovens e eles não estão presentes; porque quem o poderia planear seriam as chefias eficientes e estas, muitas vezes, também não existem.

São todos estes fatores que, conjugados e persistentes no tempo, transformam a nossa *burocracia* naquilo que ela não deve ser: uma disfunção nociva da inevitabilidade burocrática do Estado contemporâneo, e não o custo saudável das normais exigências da *Rule of law*. Assim, quando pomos em equação o trinómio *burocracia*, *transparência*, *corrupção*, antes do mais devemos recordar-nos que,

quando mencionamos o primeiro elemento desse trinómio, será neste sentido preciso que o mencionamos.

5. O mesmo acontece com o seu segundo elemento, a *transparência*.

De algum modo, acontece aqui o mesmo que acontece com o uso indiscriminado da referência à *burocracia*. Tal como se afigura impossível imaginar um Estado inteiramente a-burocrático, também é impossível conceber uma qualquer sociedade política que seja integralmente transparente, como se a vida coletiva pudesse e devesse habitar um edifício onde tudo estivesse à vista de todos em qualquer circunstância e a qualquer hora. Alguns aspetos da vida cultural contemporânea, e da estrutura do espaço público que a sustenta, assentes ambos na comunicação através da imagem e na transmissão em tempo real do que vai ocorrendo, podem dar a ilusão de que é desta *tessitura de vidro* de que falamos, quando falamos na necessidade que sentimos de que a vida política seja *transparente*. Mas não o é nem pode ser assim, por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, porque qualquer Estado ou sociedade política pressupõe um governo e governar significa decidir. Reduzir a complexidade da decisão política a um dado que a todo o momento e em qualquer circunstância pode ser imediatamente intuído e compreendido por todos não é, pura e simplesmente, realista. Aliás, foi precisamente com base nesta premissa – segundo a qual a complexidade das sociedades contemporâneas seria tal, que não se coadunaria com decisões tomadas a qualquer momento por qualquer um dos seus destinatários – que se construiu todo o edifício do Estado moderno, fundado na ideia de representação política. Elegemos pessoas para que decidam em nosso nome e no nosso interesse porque partimos do princípio segundo o qual nem todos podemos, queremos ou devemos ocupar-

nos a todo o tempo da vida pública. A chamada “liberdade dos modernos”, por oposição à “liberdade dos antigos”, tão intensamente estudada por quem teorizou, há pouco mais de dois séculos, essa forma de vida a que hoje damos o nome de “democracia liberal”, assenta justamente neste pressuposto. Não estamos a renunciar à liberdade quando escolhemos representantes eleitos que irão decidir sobre assuntos que interessam a todos; ao fazê-lo, estamos apenas a organizar-nos de outro modo (em relação ao mundo antigo, com comunidades bem mais pequenas e com assuntos públicos de menor complexidade), adequando a nossa organização às exigências dos tempos modernos. Não vejo como é que esta ideia, formulada há mais de duzentos anos, pode hoje ser, na sua *essência*, substituída pela tese segundo a qual *todas* as decisões políticas, a qualquer momento e em qualquer lugar, devem ser tomadas de modo tal que se torne inteligível para quem quer que seja a teia complexa dos motivos, das circunstâncias e dos contextos em que foram produzidas. Não pode ser *disto* que falamos quando falamos em transparência, porque *isto*, assim pensado, é insensato e irrealizável.

Além disso, quem é eleito para decidir em nosso nome e no nosso interesse sobre assuntos que a todos dizem respeito deve ter as condições adequadas para a boa realização do seu trabalho. Imputar ao ideal da *transparência* o escrutínio, sem limites, da vida privada de quem foi eleito para assumir funções públicas também não parece acertado, nem tão pouco eficiente. A vida pública, para quem escolheu segui-la, não pode transformar-se no calvário da arbitrária exposição individual. É que, se tal acontece, só os piores – em *tudo* o sentido do termo – se mostrarão dispostos a sofrer o calvário. Não quer isto dizer, bem entendido, que não seja justificado pedir contas especiais a quem se ocupa dos assuntos públicos: a este tema – da prestação de contas

– voltarei já de seguida, porque é dele que verdadeiramente nos devemos ocupar. Quer apenas isto dizer que, tal como acontece com o uso do termo *burocracia*, também o uso do termo *transparência* deve ser feito com as reservas que a sensatez e as exigências próprias daquilo a que chamamos Estado de direito democrático (ou, noutra terminologia, *democracia liberal*) nos impõem.

6. A ser assim, em que é que deve consistir, afinal, a *transparência*? A meu ver, na possibilidade integral de exigir de quem decide a prestação periódica de contas quanto à forma e ao modo de exercício do mandato que lhe conferimos. Sem a verificação deste pressuposto, todos os alicerces que dão sustento aos valores comuns que compartilhamos tornam-se frágeis. É necessário que mantenhamos a capacidade de distinguir entre quem agiu efetivamente em nome e no interesse de todos e quem não o fez, ou quem exerceu o poder que lhe delegámos em interesse próprio. Na verdade, o termo *corrupção* significa amplamente isto mesmo: não implica só que haja, ou tenha havido, por parte dos agentes públicos, *venalidade*. Implica antes, mais largamente, que aconteça ou tenha acontecido o que nunca deverá ser permitido: que as instituições públicas e políticas sejam usadas, por aqueles que em certo momento as ocupam, para a prossecução de fins *outros* que não os fins de interesse público que justificam e determinam a sua existência.

7. Uma sociedade política transparente será então, neste contexto, aquela na qual os cidadãos dispõem de meios bastantes para prevenir que a corrupção, entendida *também* neste sentido lato, ocorra; e para a reprimir, caso ela, não obstante todas as prevenções tenha efetivamente ocorrido.

Uma sociedade deste tipo tem que munir-se, antes do mais, de *sólidas instituições*, e de uma forte cultura institucional. Nada é mais amigo da corrupção, e da falta de transparência na vida política, do que o grassar social daquilo a que podemos chamar *iliteracia institucional*. Tal como outros tipos de iliteracia, esta é o resultado de práticas sedimentadas de ignorância e de desleixo quanto à ignorância. Só que, aqui, a ignorância diz respeito ao conhecimento suficiente das instituições, dos fins que elas prosseguem e dos benefícios que para todos se retiram da disseminação de uma cultura de serviço no cumprimento desses fins. Numa sociedade como a nossa, em que este tipo de iliteracia é ainda dominante, prevenir e reprimir os fenómenos de corrupção torna-se muitíssimo mais difícil. Numa sociedade como a nossa, na qual se junta, a esta generalizada ignorância, uma ancestral dependência face ao Estado, garantir a *transparência* ou a não opacidade da vida pública torna-se também um desafio imenso. Enfrentemos, pois, esse desafio, atuando sobre as causas profundas da nossa *opacidade*: melhorando a Administração, forjando instituições sólidas, combatendo a iliteracia institucional, abandonando o desleixo no cultivo da ideia de serviço público. Esta será, a meu ver, uma boa agenda a seguir, caso queiramos garantir que a *burocracia* não continue a crescer, diminuindo a *transparência* e aumentando a *corrupção*.