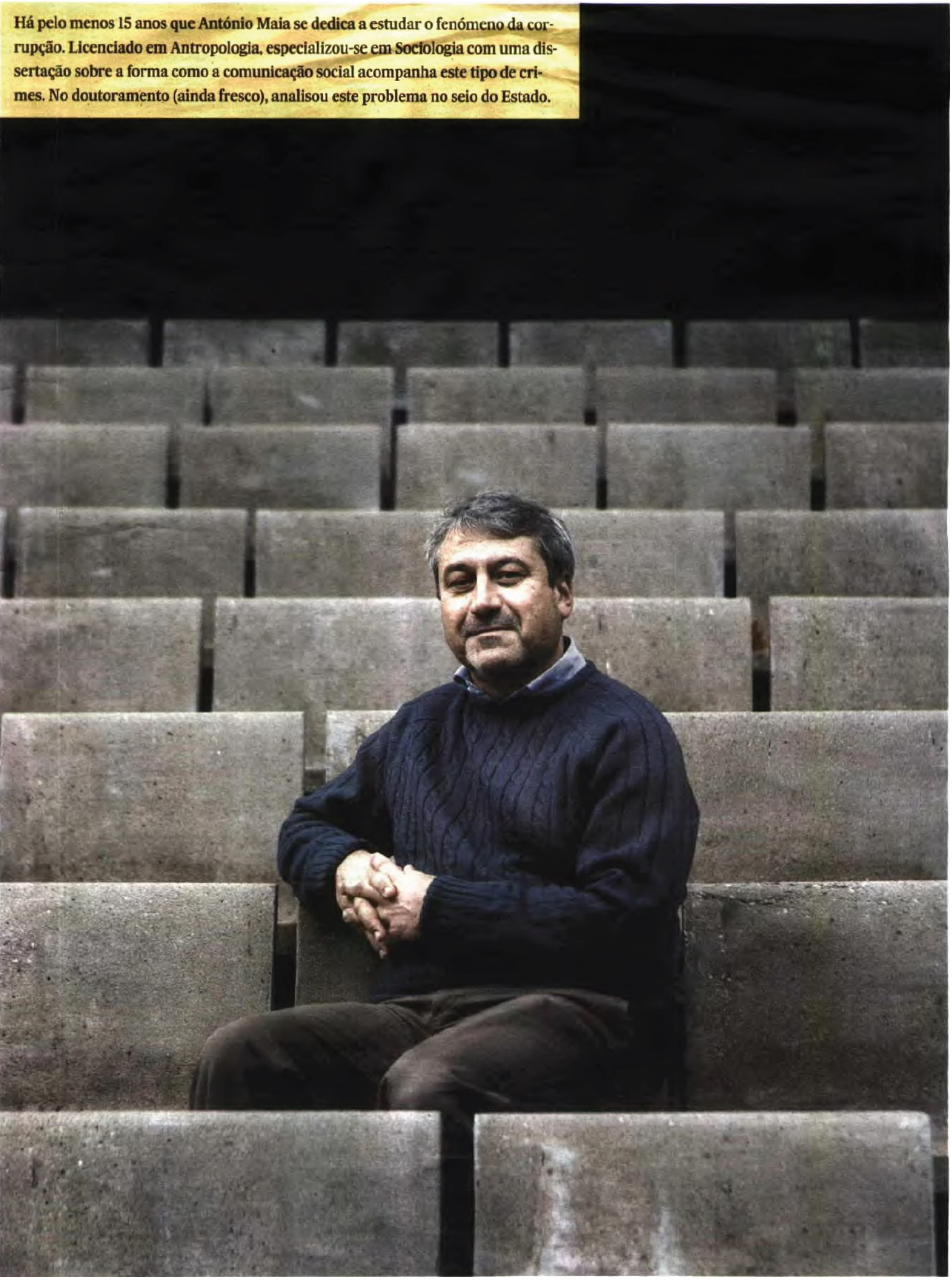
Há pelo menos 15 anos que António Maia se dedica a estudar o fenómeno da corrupção. Licenciado em Antropologia, especializou-se em Sociologia com uma dissertação sobre a forma como a comunicação social acompanha este tipo de crimes. No doutoramento (ainda fresco), analisou este problema no seio do Estado.



António Maia. "Há um risco disseminado da corrupção no Estado"

Precisamos de melhores mecanismos de prevenção e de repressão para combater, punir e separar o trigo do joio, defende o especialista

PEDRO RAINHO (Texto)
pedro.rainho@ionline.pt
DIANA TINOCO (Fotografia)
fotografia@ionline.pt

Em matéria de corrupção, António Maia tem pelo menos duas certezas: primeira, ainda que o risco espreite praticamente por todo o lado, Portugal não é um país globalmente corrupto – a aparente contradição explica-se pelo ruído dos grandes casos; segunda certeza, isso não significa que se possa baixar os braços no combate a este tipo de crimes. É que onde há dinheiro público há tentações. Há menos de dois meses, o investigador apresentou uma tese de doutoramento precisamente sobre a corrupção no Estado. Comecemos por aí.

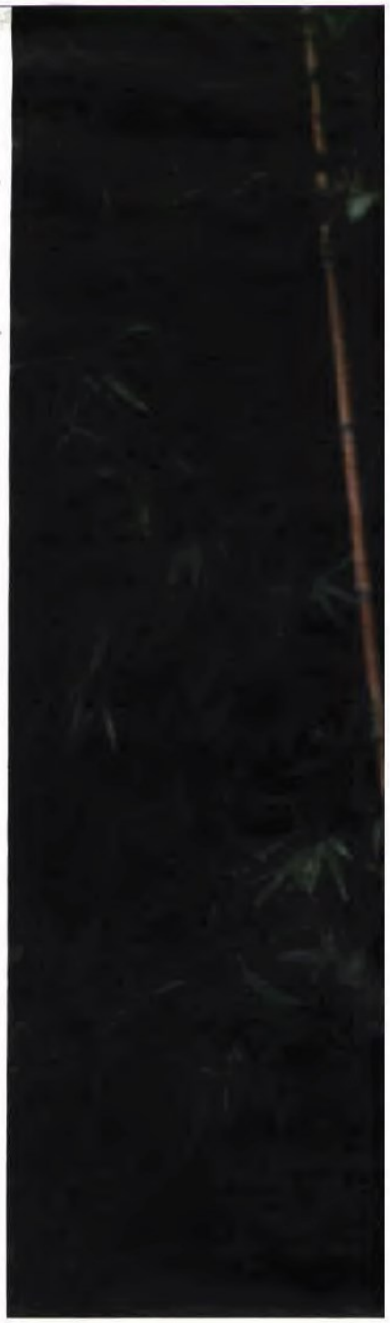
Lanço-lhe precisamente uma questão que apresentou aos seus entrevistados na tese: que percepção tem da dimensão da corrupção em Portugal?
Em concreto, não denota ser um problema tão extenso – não digo grave, que é outra coisa – como o discurso e a perceção social faz crer.
De que decorre essa percepção?
De vários factores. Por um lado, de ser um crime grave. Por outro, de ser um crime que nos afecta a todos, a sociedade. A estabilidade e a coesão sociais ficam afectados pela corrupção. Para lá dos custos económicos e morais. Mas a percepção social é muito induzida pela comunicação social.
Há uma extrapolação da realidade?
Há uma espécie de ruído público. Se reparar, nos últimos anos, dificilmente encontra uma semana em que pelo menos um jornal diário não tenha algures na capa a palavra corrupção.
Há notícias sobre os grandes casos. Mas há muita pequena corrupção que não chega sequer às páginas dos jornais.
A maior parte das práticas de corrupção tem essa dimensão. As pessoas associadas não têm destaque social, político, económico. Ainda que mereça atenção e cuidado, não têm potencial para os *media*. Aquilo que vemos é que, quando os casos são muito mediatizados, ainda estão numa fase de investigação. Em termos judiciais, não há provas que permitam saber se houve ou não crime. Por vezes temos o mesmo caso semanas a fio e isto gera um fenómeno de amplificação.
E que consequências resultam daí?
Pode haver o efeito "se estes fazem assim, então os outros também fazem". E o discurso das pessoas vai um pouco nesse sentido. Se olhar para os barómetros da Transparência Internacional, a percepção do nível de corrupção entre políticos portugueses é que são todos corruptos. Devemos questionar-nos se serão todos, ou alguns. O fenómeno deve ser trabalhado, conhecido, estudado, porque só a partir dos resultados desse estudo estaremos habilitados a lançar estratégias e medidas adequadas para o prevenir.
Portugal é um país de corruptos?
Estamos no valor médio da Europa dos 28. Acompanhamos praticamente em cima a linha do valor médio. É claro que estamos na cauda se compararmos os 15 primeiros, entre os quais estão os países do Norte da Europa, porque são tendencialmente indicados como os menos corruptos a nível mundial.
O que têm eles que Portugal não tem? É uma questão cultural? Vamos dar sempre aí...
É uma questão cultural, não tanto ao nível individual mas ao nível da organização da sociedade. Se calhar as culturas do Norte da Europa têm uma capacidade natural para que as pessoas mais facilmente se entreajudarem. A todos os níveis das suas vidas. Quando estamos a trabalhar em conjunto, é mesmo em conjunto. Por isso não o fazemos numa lógica de no final eu ficar com um bocadinho mais de destaque que os outros no meu grupo. Tenho a percepção de que o funcionamento das estruturas, em vários sectores da sociedade – escola, redes de transportes, grupos de amigos – há um conjunto de regras e as pessoas assumem-nas e funcionam na convicção de que aquilo está a trabalhar para o bem de todos.
Em Portugal é diferente?
Aqui temos talvez um conjunto de regras mas não há esse grau de interiorização. Algumas terão, se calhar a maior parte, mas não há uma lógica de todo o grupo ter essa assunção. As regras têm sempre uma espécie de dupla dimensão: aquilo que está definido no papel e aquilo que as pessoas aplicam a partir do que está definido. Joga-se um jogo que tem maiores ou menores nuances de sombreado. A ser verdade, isto é histórico.
Nem se vai alterar.
É trabalhável, mas não é alterável em duas ou três gerações. Também há aqui uma matriz que se pode associar à religião, a nossa matriz mais judaica do Sul da Europa, diferente do Norte da Europa, que também pode ajudar a explicar. Estamos mais dependentes da ideia de que Deus há-de levar-nos a algum lado. No Norte têm de ser as pessoas a procurar o seu caminho e isso pode levar a diferentes modos de estar e ser, individual e depois colectivamente. A corrupção deriva do mau funcionamento do colectivo.
Preocupa-o mais esse nível de corrupção colectivo, ao nível do Estado, ou os pequenos actos individuais, praticados pelo cidadão comum no dia-a-dia?
A preocupação incide nas duas perspectivas. Existindo numa organização, seja a que nível for, toda a corrupção é preocupante porque traduz sempre o facto de que alguma coisa está a funcionar inadequadamente dentro do serviço. Não é para isso que os serviços públicos existem.
Há pouco esperava que me dissesse que há corrupção no sector público porque os salários são baixos, porque há compadrio, falta de escrutínio público...
Se calhar é um mix que inclui as várias vertentes. A questão dos salários é um factor, mas não explica tudo. Senão como explicar casos de corrupção de indivíduos que têm salários elevadíssimos? Se calhar os salários mais baixos expõem mais as pessoas, mas isso não nos deve levar à perceção de que quem tem baixos salários é potencialmente corrupto.
Não é verdade?
Não é. Não é verdade.
E haverá consciência dos prejuízos que resultam da corrupção?
Isso pode ser outro problema. Os próprios funcionários, se tiverem indicações sobre o que podem ou não fazer, podem estar num limbo em que tenham dúvidas e podem, de forma até inconsciente, receber um presente, um almoço para acelerar um processo. E podem não ter a percepção de que já se trata de um acto de corrupção.
Basta aceitarem prendas para já ficarem vulneráveis perante terceiros.
Certamente. Há uma teoria muito conhecida da antropologia, a do facto social total, que o que diz é que as relações sociais se alimentam muito deste ritual de trocas de pequenos presentes. Quando trocamos presentes no Natal, não está necessariamente subjacente a obrigação de que ao dar um presente a um familiar ele tem de retribuir com outro. Mas há um vínculo. Eu dou-lhe um presente e é de esperar que, algures no futuro, ele me dê um a mim. E com estas trocas vamos cimentando a nossa relação social de amizade.
A corrupção também é uma troca de prendas.
Mas está a subverter isto tudo, porque é uma troca de prendas interessada. Dou uma prenda àquele funcionário porque ele vai decidir aquele processo. E porque se fosse o funcionário ao lado era a ele que daria. O acto é o mesmo mas há uma desvirtuação da lógica. A corrupção contribui para minar a confiança das pessoas.
Perguntava-lhe pelo escrutínio público. Há formas de controlo?
Os mecanismos existem, mas tem de se dar um passo mais. Não podemos ter um mecanismo de controlo definido no papel, temos de ter um mecanismo em que as pessoas sintam que é importante executar as suas tarefas de acordo com o que está estabelecido, que não vejam esses mecanismos como algo que está ali para as perseguir e para as reprimir mas como algo importante que deve ser assegurado por todos. É esta consciência que é importante alargar a todos. Não só a funcionários mas também ao cidadão.
Essa tarefa é árdua, talvez a mais árdua – criar a consciência. E há neste momento 1100 planos de prevenção de corrupção em vigor no sector público. Um número manifestamente baixo.
Se olharmos para o universo da administração pública é uma percentagem, mas nessa lista encontramos entidades que têm maior dimensão em termos humanos e orçamentais. Se não estivessem lá as de maior dimensão estaríamos pior. Os planos são uma forma de colmatar a diferença entre o que está definido no normativo e a forma como os funcionários exercem as suas funções. Mas os planos só são efectivos se tiverem capacidade de chegar aos

continua na pagina seguinte >>

"A corrupção contribui para minar a confiança das pessoas"

"Temos de ter mecanismos de controlo da corrupção que as pessoas não vejam como algo que está ali para reprimi-las"

"A ideia da ineficácia da justiça é perversa. Por vezes a justiça não é tão ineficaz como se presume"



A percepção da corrupção não pode gerar uma suspeita generalizada na sociedade, avisa o especialista: "Não podemos viver nesta lógica permanente de desconfiança de uns sobre os outros. No limite, o que está em causa é a nossa relação social uns com os outros."

>> continuação da página anterior

funcionários, se forem aplicados. Não podem ser só instrumentos muitos bonitos, têm de ser eficazes. Por outro lado, são instrumentos com uma natureza dinâmica. A própria evolução das organizações requer que esses documentos acompanhem a evolução, senão ficam desfasados.

E é por aqui que passa o combate à corrupção no Estado?

Parece-me ser uma das formas de prevenir a corrupção, pelo menos. Sendo certo que esses instrumentos não são infalíveis. Acabar com a corrupção é utópico. Não é utópico pensar em mecanismos que contribuam para controlar, prevenir e reprimir melhor os casos que vão continuar a existir. Temos também de ter outras políticas na educação, nas polícias e nos tribunais. Mas tem de ser eficaz e célere. Uma das questões que abordo no estudo é que alguns casos são muito mediatizados na fase de investigação e passado algum tempo há uma decisão de condenação, mas como já passou tanto tempo cai no esquecimento, já há outros casos. O que ficou na opinião pública foi um caso que aconteceu há muitos anos e do qual não se conhecem as conclusões. Esta ideia de ineficácia da justiça também é perversa. Por vezes a justiça não é tão ineficaz como se presume.

É natural que os grandes casos suscitem maior atenção mediática e ao mesmo tempo a justiça precisa de tempo para fazer o seu trabalho.

Claro, o Ministério Público precisa de tempo para recolher provas. Há um tempo próprio.

É possível ser de outra maneira?

São tempos diferentes. O problema é que a sociedade, o cidadão comum, não tem esta percepção. A percepção da corrupção é mais a que vem no jornal que a que está no processo judicial. E é aí que se joga tudo em termos de condenação e aplicação de penas. Havendo diferencial, a ideia que vai ficando é que pouco ou nada se faz para controlar e combater o problema. Se calhar podia fazer-se mais, mas não se pode dizer que não se faz nada. Se calhar a justiça tem alguma coisa, pode ser mais cautelosa a mostrar os resultados da sua acção.

Não devia ser mais escrutinada?

Sim, sim. Dizia cautelosa no sentido de ter esse cuidado. Não é fechar-se, é abrir.

O segredo de justiça devia ser repensado?

O segredo de justiça é outra história. Falo em mostrar o resultado da sua acção. E até nos casos em que há insucesso porque eventualmente a estratégia de investigação não foi a melhor – e só no final é que isso se consegue aferir. Mas devia mostrar mais abertura à sociedade.

Vê o Ministério Público como uma entidade disponível para ser mais escrutinada?

A justiça tem uma função muito específica na sociedade. Mas estando as sociedades a caminhar para uma lógica crescente de transparência e preocupação de mostrar ao cidadão o trabalho que é feito todos os dias... o trabalho é custeado pelos cidadãos e é o cidadão o destinatário da sua acção. Existimos porque a sociedade quer que existamos e fazemos a nossa acção em prol da própria sociedade. Deste ponto de vista, não vejo porque não termos uma justiça envolvida nesta lógica de transparência.

Mas não durante o inquérito.

Isto não implica que enquanto os processos estão em fase de investigação, até por uma lógica de respeito pelos princípios de presunção de inocência e de acautelar os métodos de investigação, não haja segredo de justiça. Mas mais mês menos mês todos os processos chegam a um fim. E aí estão disponíveis para consulta. A sociedade – um cidadão, um jornalista, um investigador – pode olhar para um processo e ver o que foi feito. No centro de investigação Media e Jornalismo há um projecto de análise a processos que já tiveram o seu auge em termos mediáticos – o caso dos submarinos, o BPN – para analisar como foram acompanhados mediaticamente. A sociedade tem de saber como a justiça funciona, porque trilha o caminho que trilha e que resultados alcança.

Nesse acompanhamento mediático de alguns processos, é recorrente os visados, mas não só, levantarem dúvidas sobre a presunção de inocência. Esse risco existe?

É um efeito natural da mediatização deste casos haver uma tendência natural para um julgamento. Nomeadamente se a notícia já é construída com a tal suspeita – até porque, se ela não existisse, não haveria nenhum processo. Mas, havendo ecos dessa investigação para os *media*, eles estão associados a essa suspeita. Passo seguinte, o cidadão vê uma notícia, logo o suspeito é culpado.

Aí será útil a tal transparência e abertura da justiça, no final dos casos.

Sim. Olhar para um caso e dizer que naquela situação se chegou a determinados resultados e haver depois divulgação da informação. Se calhar é uma forma de ajudar a que a sociedade perceba como o sistema funciona. Se a sociedade perceber isso, talvez perceba que os problemas não têm todos a dimensão que lhes está associada. Noutros terá.

Estudou mais recentemente a corrupção na administração pública. Há dias ouvimos o ministro da Saúde dizer que o problema é endémico no sector. É inegável que onde há muito dinheiro público há maior risco de corrupção?

Onde há dinheiro público há potencial para corrupção. Quanto mais dinheiro, maiores são os riscos – o bolo é maior e por isso o risco é maior. Mas isso não é sinónimo de dizer que há de facto corrupção. Esse salto é perigoso. E o problema é que, em termos de opinião pública, esse salto é dado automaticamente.

Além do dinheiro, que outros factores de risco existem?

O poder discricionário. Se uma decisão administrativa fica muito dependente de um funcionário ou de um grupo de funcionários que podem estar conluiados, esse risco aumenta. Mas também não quer dizer que o elevado poder discricionário será necessariamente aproveitado para corrupção. Pode haver, mas na maior parte dos casos não haverá.

Onde é que há espaço para esse poder discricionário?

Deriva do diferencial entre o que está presente no quadro formal de procedimentos – sejam eles quais forem – e a forma como no concreto os funcionários os executam. Há a tal zona de sombreado que depois tem de ser preenchida pelo funcionário em cada processo. É ele tem de decidir como aplica a norma em cada caso concreto. E quanto mais instrumentos existam para reduzir as margens de discricionariedade – através de manuais de boas práticas de funcionamento dos serviços – mais contribuímos para reduzir as margens de risco, mas essas margens existirão sempre.

> "A sociedade tem de saber como a justiça funciona, porque trilha o caminho que trilha e que resultados alcança"

> "É um efeito natural da mediatização dos grandes casos haver uma tendência natural para um julgamento"

Quais são principais focos de preocupação na administração pública, isto é, quem são os maiores corrompidos do Estado: as estruturas intermédias, como concluí no seu doutoramento?

Isso é o que resulta dos 70 e poucos casos analisados. Olhando para a AP, que tem milhares de funcionários, poderá ser precipitado fazer essa extrapolação. Essa amostra revelou isso. O que diria é que cada funcionário, ao seu nível de funções, está hipoteticamente exposto à possibilidade de retirar dividendos para si dessas funções. Ou seja, a tal zona de sombra entre o que diz a norma para aquela função e a forma como eu a executo.

Há um risco disseminado, portanto.

Estando disseminado dessa forma, há diferenças. Se eu for um funcionário de topo com a função de decidir a adjudicação de uma obra pública em que está em causa um milhão, se me deixar corromper por 10% isso representa 100. Mas se for um funcionário de base e em causa estiverem cinco euros também é corrup-

ção. Por isso é que importa olhar para o todo, mas também olhar para as tais zonas de grande risco, com procedimentos que envolvem grande risco. Aí a corrupção é maior.

Nos últimos anos multiplicaram-se os casos de corrupção envolvendo grandes figuras, da banca à política passando por vários sectores da própria administração pública. Alguma coisa mudou para que se conseguisse chegar a estes casos?

Os dados que tenho recolhido, com os contactos que recolhi no âmbito do estudo, não permitem essa avaliação.

Há uma sensação de momento de viragem.

Sim, um antes e um depois. Não sei se será verdade ou não e será precipitado fazer a afirmação. Penso que a justiça não mudou de atitude. Talvez os casos a que estamos a assistir – e é uma possibilidade entre muitas – envolvam estratos que até agora não se dedicavam a isto ou, se se dedicassem, estavam mais cautelosos, de maneira a não deixar rastos. O crescimento exponencial da exposição da sociedade também pode ter esta consequência de haver maior capacidade de ler elementos da realidade que outrora não suscitavam interesse.

Do ponto de vista da investigação?

Da investigação jornalística, porventura. Sobretudo essa. A investigação judicial tem regras próprias convertidas em lei e não se pode escapar a esse código. Desse ponto de vista, não houve grande alteração. Talvez pelo efeito da noção de que tudo é corrupto, se calhar começou-se a olhar para algum tipo de figuras, mesmo em termos mediáticos, e a própria investigação, com base em algumas notícias, não pôde deixar de recolher elementos e aí sim, começar a desenvolver investigações com base em elementos que até aí não eram trazidos a público.

E o reverso da medalha: a cobertura jornalística pode de alguma forma prejudicar a investigação?

É difícil avaliar em que medida pode ou não prejudicar. Pelo menos provocará sempre algum tipo de instabilidade a quem tem de fazer a investigação.

O poder mediático parece ao mesmo tempo ter entrado na medição de forças entre investigação, por um lado, e arguidos e defesa, por outro.

De certa forma entrou. Nestes grandes casos é utilizado sobretudo como arma de defesa. Se há um efeito de julgamento na praça pública quando o processo ainda está em investigação, se calhar também há uma reacção por parte de quem está envolvido nos processos, na lógica de defesa na praça pública. Assistimos quase a um diálogo, que pode prejudicar quem tem a função de investigar. Por vezes, traduz violações do segredo de justiça, que não é impossível pensar que nalguns casos possam ser praticadas por quem se está a defender dos processos, os suspeitos. É uma arma de defesa junto da opinião pública.

Vive descansado quanto ao nível de corrupção em Portugal?

Não vivo descansado. Não vamos dizer que não temos um problema. Temos, senão não teríamos estes efeitos todos. Agora não sei, com os dados que conheço, se o problema tem a dimensão que o povo considera que tem. Era importante termo bons e melhores mecanismos de prevenção e repressão para que cada vez mais consigamos separar o trigo do joio. O que é é e tem de ser punido. O que não é não é. Não podemos viver nesta lógica permanente de desconfiança de uns em relação aos outros. No limite, o que está em causa é a nossa relação social uns com os outros.

O cidadão passa a desconfiar, por sistema, das regras do jogo.

E isso é perverso. Pode contribuir para uma espécie de desagregação social. Funcionamos como sociedade porque confiamos uns nos outros. Se deixarmos de confiar, a sociedade passa a funcionar por outro tipo de registos. ●

"Onde há dinheiro público há potencial para corrupção. Quanto mais dinheiro, maiores são os riscos"

"Cada funcionário está hipoteticamente exposto à possibilidade de retirar dividendos dessas funções"