



“Art. 15.º A sociedade tem o direito de pedir contas
a todo agente público pela sua administração

(Declaração dos direitos do homem e do cidadão,
Revolução francesa)

Transparência Opaca

A transparência como metáfora, modelo ou ideologia

“Eu podia retomar a confiança de Jean Cocteau,
«Eu sou uma mentira que diz a verdade» e
considerar a transparência como uma opacidade
incolor” (Paquot, 2018)

Saudação da iniciativa

- Pela abordagem desta problemática actual
 - Pela iniciativa de organizarem este debate
 - Pelo reforço do espaço de língua portuguesa na abordagem conjunta destas iniciativas
 - Pela amabilidade de me terem convidado
-
- Pelo desejo de muitos que esta iniciativa seja o início de um longo trabalho de promoção de uma acção de detecção e prevenção das infracções económicas e financeiras e da fraude.

Expectativas

- Precisem o conceito de transparência
 - Frequentemente entre metáfora e realidade muitas vezes se transforma em ideologia
- Se preocupem sobretudo com a transparência política e administrativa
- Sejam realistas e não se esqueçam das limitações da transparência na política de detecção e prevenção das infracções económico financeiras e das fraudes
- Transvazem este debate para o reforço da capacidade de intervenção da sociedade
- Aproveitem bem, e realisticamente, as vantagens actuais da informática e da compatibilidade das redes internacionais.
- Simultaneamente garantam a liberdade individual dos cidadãos e a Democracia (responsabilidade da sociedade e de cada um)

Entre a realidade e a quimera

- Há muitas possibilidades de abordar o assunto e em cada uma delas muitas interrogações se colocam:
 - “A transparência é a conduta dos assuntos públicos a céu aberto ou, de outra forma, sujeita ao escrutínio público” [Patrick Birkindhaw]
 - A transparência contem sempre três elementos: o observador, algo disponível para ser observado e um método para observação [Oliver]
 - A transparência visa “abrir os procedimentos de trabalho não imediatamente visíveis para aqueles que não estão directamente envolvidos, fim de demonstrar o bom funcionamento de uma instituição” [Moser]

Um exemplo

A transparência contem sempre três elementos: o observador, algo disponível para ser observado e um método para observação [Oliver]

- Quem são os observadores?
- Como promover atenção e confiança a cada um?
- São espaços homogêneos ou heterogêneos de conhecimentos?
- O observado não reage?
- Tudo é observável?
- Como limitar os eventuais segredos no observável?
- O que é relevante ser observado?
- Que informações quantitativas e qualitativas existem no observado?
- Como transpor do concreto existente para o abstracto observado?
- Como é que o observador pode intervir?
-

Inaplicabilidade à actividade
económica

- Desigualdades económicas e sociais sustentam inevitavelmente assimetria da informação
 - Desde anos 90 as desigualdades aumentaram brutalmente
- A realidade objectiva do modo de produção capitalista impõe-se inexoravelmente, independentemente da vontade dos homens
- O paradigma da Economia hoje dominante é o da racionalidade
 - Tomando como instrumento a «eficiência individual»
 - Com subestimação da ética
 - Associa-se temporalmente à tripla descentração do crime:

“Agra (2013) reconhece que essa rutura pode ser explicada com base em três mudanças fundamentais, designadas pelo autor como “três grandes descentrações”: “do crime-indivíduo para o **crime-sistema**; do crime-pobreza para o **crime poder e riqueza**; do crime-drama para o **crime regular**, inscrito na atividade socialmente integrada de indivíduos, grupos, organizações, instituições, Estado” (p.6)” (Maia (Org.), 2017: 404)
- A transparência é a irmã ideológica da racionalidade

Transparência ou política
antifraude?

- No que à fraude se refere a transparência é, quando muito, uma parte da política antifraude:
 - Como garantir a «transparência» do que não é visível (antes de ser detectada)?
 - Faz sentido a transparência num determinado tipo de fraude?
 - Como se articula com a restante política antifraude?
 - Quais as suas missões na detecção, na obtenção de prova e na prevenção?
 - ...
 - A política antifraude no tempo de
 - Predomínio da fraude das elites
 - Crime sistemático
 - Organizações criminosas transnacionais
- é possível de articular com a transparência?
- Quais?
 - É relevante?
 - Como articular o nacional com o internacional?

Aplicabilidade limitada, mas útil,
ao Estado

- Imensidade de áreas de intervenção
 - Dos contractos públicos ao Orçamento do Estado...
 - Do orçamento participativo aos conflitos de interesse
 - [Mapeamento da corrupção]
 - Medição dos impactos da legislação produzida
- Considerar o que faz e não o discurso sobre o que se fez ou vai fazer
- Reconhecer a existência do segredo e delimitá-lo
- Privilegiar os dados em valor (tendo em conta a frequência)
- Contribuir para um jornalismo mais esclarecido
- Visando sempre e também a melhoria da democracia
- Maior acção das Universidades como elementos da sociedade civil
 - Estruturar-se para tal
 - Mudar o seu funcionamento para tal

Retomando as expectativas

- Reforço da «sociedade civil»
 - Criar uma opinião pública esclarecida
- Revisão conceptual de muitos dos termos utilizados
 - Ex. corrupção
- Leitura interdisciplinar da realidade, das propostas e das soluções
- Trabalhar na transparência fiscal (difícil de alcançar)
 - Montagem em Portugal e no Brasil de delegações da Tax Justice Network
- Pugnar por transparência em tempo real (conhecimento e de reacção).
Associar a transparência à gestão quotidiana das instituições
- Rejeição da burocracia obstaculizadora da transparência real

BOM TRABALHO

Hoje

Na aplicação futura do que aprendermos hoje

Referencias Bibliográficas

- Maia (Org.), A., Sousa (Org.), B., & Pimenta (Org.), C. (2017). *Fraude em Portugal - factos e contextos. Coimbra: Almedina.*
- Paquot, T. (2018). La transparence est-elle le gage de l'honnêteté ? [Is transparency a guarantee for honesty?]. 6(2), 32-43.

OBSERVATÓRIO CONTRA A FRAUDE

Transparência, quem a não quer?

Viva a transparência. Cuidado com a palavra de ordem “transparência”.



Carlos Pimenta

Numa sociedade que se diz de informação, numa vivência que se declara democrática, numa época em que se reconhece a necessidade de reinventar a democracia e com as possibilidades de comunicação que as tecnologias permitiram, a transparência dos poderes públicos é uma prática em expansão e uma exigência crescente. Bastará ir a um dicionário para se perceber que atribuímos a este termo um sentido metafórico. Explicitemos uma primeira possibilidade: “qualidade do que transmite a verdade sem a adulterar”. A aplicação da transparência pode fazer com que a administração pública transmita a sua verdade.

Podemos encontrar nos sistemas estatísticos nacionais a antecâmara desta transparência, mas sem o fulgor que a tecnologia hoje permite: maior quantidade de informação, conhecida no momento em que acontece o acto que a gera, difusão ampla e tendencialmente gratuita, permitindo a interacção mais abrangente entre os cidadãos, as instituições e o Estado. Sabemos que esta transparência tem segredos, já anteriormente reconhecidos (desde os segredos da segurança do Estado ao tristemente famigerado segredo de justiça, desde a protecção de dados pessoais aos segredos de vários aspectos das empresas, para nos referirmos a alguns consignados legalmente), mas isso não invalida a suas enormes vantagens, onde é possível aplicar: informa, se não torturarem os factos para eles confessarem;

comunica, se forem relevantes; facilita a prestação de serviços e aproxima os cidadãos da verdade, se for esse o caso, revelada, se permitirem diálogo.

Aceitando fideístamente que a utilização dos circuitos electrónicos aproxima as pessoas e contribuem para a profusão de um querer colectivo alicerçado na confiança, o governo electrónico assume-se como a fase última, embora em perpétua melhoria, da tão desejada transparência. Há mesmo quem admita que as tensões sociais, que vão da propriedade do capital e da riqueza às assunções culturais e ideológicas se tenderiam a diluir no convívio democrático entre os grupos sociais.

Acrescente-se ainda que esta postura, politicamente correcta, de exigir um Estado mais transparente integra um anseio universal de verdade que passa pela responsabilidade social das empresas, nomeadamente perante as situações ambientais, pelo balanço social das empresas, incluindo informações sociais da empresa, e a accountability, a responsabilização objectiva perante terceiros.

Embora o nosso objectivo seja tecer algumas considerações sobre a utilização metafórica do termo noutros contextos, fará sentido, para dissipar alguma ironia que pode trespassar das considerações anteriores, perguntar se não devemos lutar pela transparência do Estado, mesmo que limitada. A resposta é inequívoca: devemos. Contudo há alguns cuidados a ter.

Devemos precisar o significado efectivo do conceito de transparência. É signo sociopolítico que se metamorfoseia com a sua sistemática utilização, a tal ponto que se pode transformar em bandeira sem signos. Trata-se de transparência de acontecimentos ou de procedimentos? Formal ou efectiva? Do passado ou

em tempo real? Qual o melhor momento para a exigir e a aplicar? É um circuito de informação do Estado para a sua envolvente social ou é de interacção e transformação das entidades envolvidas incluindo o próprio Estado? Quando o politicamente incorrecto se assume como correcto houve, eventualmente, avanços conseguidos, mas riscos de menor clarividência futura. As “direcções e as variedades da transparência precisam de ser cuidadosamente estudadas” (David Heald) e a sua banalização linguística tende a contrariar essa necessária reflexão crítica.

Mesmo quando a evocação da transparência traveste-se em passerelle de vaidades, como acontece com a informação disponível em portais autárquicos desde que a Transparência e Integridade Acção Cívica (TIAC) resolveu hierarquizar os municípios pela informação que disponibiliza, merece a pena.

Contudo fica uma pergunta em aberto: a transparência reduz a corrupção? A resposta não é conclusiva. Alguns estudos revelam que numa dada sociedade a transparência aumenta a satisfação e confiança dos cidadãos e, simultaneamente reduz a corrupção. Outros, assumindo a percepção da corrupção como indicador desta, concluem que a transparência diminui aquela numas sociedades mas não noutras, sendo o elemento diferenciador a qualidade do que habitualmente se designa por sociedade civil.

Admitimos que o signo transparência, enquanto mero registo e informação, aplicado a determinadas realidades que são a antecâmara da corrupção, como são os grupos de pressão (corriqueiramente lobby) e os conflitos de interesse, pode funcionar como um elemento facilitador daquela.

Enfim, na situação a que temos vindo a aludir podemos considerar a trans-

parência como positiva, embora sempre carecendo de precisão e não se transformando em chavão vazio de conteúdo, mas o mesmo não se poderá dizer quando o sentido metafórico da transparência é “carácter do que não é fraudulento”. A esta leitura simplória se associa que combater a fraude, nomeadamente a económico-financeira, faz-se aumentando a transparência.

Consideramos esta postura pouco sensata por diversas razões.

Desde logo há opacidades objectivas que impedem inexoravelmente que a transparência enquanto utopia possa ser uma realidade em potência. Recorde-se que em todos os países temos uma economia não registada, isto é, que passa à margem dos registos oficiais, que assume uma percentagem elevada da actividade económica. Aí podemos encontrar a fraude fiscal, mas também as actividades ilegais, do tráfico de seres e órgãos humanos à droga. Mais, uma parte dessas actividades são geridas por organizações criminosas transnacionais com estreita associação, em muitos casos, às elites económico-financeiras, cuja imagem de popularidade e, quiçá, bondade é a negação do essencial da sua actividade. Recorde-se que as fraudes, mesmo nas actividades registadas, são veladas e não se revelam como tal. Recorde-se que os mercados económicos, esse ente divino actual que se tende a sobrepor à vontade das populações, é um espaço em que a informação é assimétrica, repartida de acordo com o poder económico oligopolizado, a que se associa uma ideologia de normatividade vazia e ineficaz. Além disso potenciados pelo sigilo dos offshores.

Acresce que há frequentemente uma forte dependência dos Estados em relação aos mercados, especialmente aos financeiros. Por razões subjectivas porque “um indivíduo que se sente com poder, se torna menos capaz de sentir empatia com as outras pessoas” e porque “fechados em salas de reuniões, durante horas a fio com membros do sector empresarial, os nossos representantes eleitos começarão, com o passar do tempo, a sentir que pertencem àquilo a que poderemos chamar a «elite político-económica»” (Manuel Arriaga). Por razões objectivas porque muitos Estados estão algemados aos mercados financeiros pelas enormes dívidas públicas.

Finalmente porque associar o combate à fraude à transparência é deslocar para o processual o que é essencialmente um problema ético num contexto de uma sociedade fortemente desigual.



OBEGEF
Observatório de Economia
e Gestão de Fraude

Transparência opaca

A CPC é uma instituição que se insere na ambiguidade da luta nacional contra a fraude e a corrupção.



Carlos Pimenta

No passado dia 5 de Dezembro comemoraram-se os dez anos da Comissão de Prevenção da Corrupção (CPC), com uma conferência, muito participada todo o dia, aberta pelo Presidente da Assembleia da República e encerrada pelo Presidente da República, transmitindo, com a força da sua figura institucional, o anseio popular de uma luta mais eficaz e célere contra a corrupção e todo o tipo de fraudes envolvendo destacadas figuras sociais, económicas e políticas da nossa sociedade.

Ficou demonstrado o abnegado esforço de quem integra a CPC sensibilizando organismos da administração pública e do sector público empresarial, de apoio à montagem de planos de prevenção de variados tipos de fraude, de mobilização de jovens estudantes e cientistas para esses assuntos.

Contudo é de lastimar que seja uma estrutura totalmente dependente de outras, com um orçamento ridículo, com três ou quatro quadros para tanto trabalho que haveria para realizar no âmbito nacional. Uma estrutura burocratizada que em vez de se articular com o Ministério Público e as Polícias escreve relatórios e pareceres, assim como lê os muitos que lhe chegam. Fechados no seu reduzido espaço de intervenção, olhando para números e factos do seu quotidiano de existência, perdem a capacidade de olhar o mundo, de comparar o que fazem com o que poderiam fazer, o que existe com o que poderia existir se houvesse saber e vontade política. Olhar exclusivamente para dentro reforça o solipsismo, dificulta a cooperação com terceiros e a troca de experiências.

Nem a Comissão Europeia desconfiar da ligação entre o desenvolvimento regional da Madeira e a acti-

vidade da Zona Franca da Madeira os fez despertar para qualquer trabalho nessa área.

Enfim, a CPC é uma instituição que se insere na ambiguidade da luta nacional contra a fraude e a corrupção, nomeadamente a que envolve as elites. Nos últimos anos, por um lado, parece mostrar-se que não há sectores impunes à investigação e castigo. Por outro lado as investigações e os julgamentos arrastam-se ao longo de anos, perdoa-se a quem aceita colocar migalhas nos cofres do Estado, impede-se a aquisição de ferramentas susceptíveis de encurtar o tempo de investigação, recusa-se a quantificação detalhada da corrupção.

Pela inoperacionalidade se transforma a potencial transparência em opacidade: nem as declarações de património no início e no final de funções dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos são analisadas na sua veracidade.

Ambivalência da transparência

Frequentemente, as fraudes são cometidas pelas elites económicas e políticas, mas somos todos nós a pagá-las



Carlos Pimenta

1. No último quarto de século muito se tem falado da transparência, muito se criou de normas e procedimentos visando uma melhor leitura da actividade económica, da capacidade de acompanhamento da actuação do Estado, de conhecimento mais pormenorizado da actividade administrativa. O grande desenvolvimento tecnológico deste período, nomeadamente na informática e no funcionamento compatível das redes à escala mundial, reforça essa vontade de cada um de nós e da sociedade civil de «controlar o mundo».

Porque a democracia é um valor maior da nossa evolução civilizacional e, durante o referido período houve um alastramento da sua importância relativa — forte ainda hoje porque até os movimentos ditatoriais aparentam respeitá-la, como via de legitimação e prossecução dos seus perversos objectivos —, porque a democracia aconselha «controlo popular» e porque para a grande maioria dos cidadãos a liberdade é das mais amadas referências do nosso quotidiano, todos nós, espontaneamente defendemos a transparência.

Multiplicam-se, aparentemente, as iniciativas em torno da sua concretização.

2. Curiosamente constatamos que o período acima referido também é um período de intensas actividades realizadas à margem da contabilidade nacional, de sistemática fraude fiscal, de expansão de um vasto conjunto de infracções económico-financeiras, incluindo muitas fraudes — pela sua natureza desconhecidas até à sua detecção —, incluindo algumas de que há crescente percepção (particularmente sentidas pelo impacto nas nossas vidas, como, por exemplo, a corrupção).

É um período de financiarização — com correspondente aumento da importância relativa das actividades improdutivas e especulativas — de ampliação das desigualdades económicas, com correspondente sobrevivência nos limiares

da pobreza de sectores muito vastos da população mundial, em que a apropriação da riqueza passa pelo agravamento da assimetria da informação económica e por actividades eminentemente especulativas. A criminalidade organizada transnacional reforça o seu poder, o branqueamento de capitais é vastíssimo, e há todo um conjunto de facilidades criadas pelos Estados para a prossecução deste tipo de actividades (como são os *offshores*).

3. Em síntese, ao mesmo tempo que se propõe transparência para garantir simetria de informação nas actividades económicas e promoção de uma política antifraude, aquela diminui e esta é parcialmente ineficaz. Frequentemente as fraudes são cometidas pelas elites económicas e políticas, mas somos todos nós a pagá-las.

Coincidência? Necessidade de reforçar a transparência para resolver estes grandes problemas da humanidade?

Ou será que em vez de aumento da transparência estamos dominados pela ideologia da transparência e acreditamos erradamente na nossa capacidade de superar a natureza do sistema económico vigente?

Por outras palavras, será a «transparência» uma forma de acção socialmente relevante ou um discurso que mascara o sistema social em que vivemos, “mostrando apenas a sua aparência e escondendo suas demais qualidades” (Wikipédia)?

Lançaremos algumas pistas de reflexão nas próximas crónicas.

1. O nosso hábito quando falamos de Ciência é recordarmo-nos das várias disciplinas que existem nessa área do conhecimento crítico, diferenciando-se umas das outras pelos seus objectos de estudo e pelas metodologias adoptadas para o seu estudo (todos sabemos das diferenças entre a Física e a Antropologia, por exemplo, mais que que não seja porque conduziram a diferentes contextos institucionais — opções de percurso escolar, instituições de ensino superior, locais de investigação de actividade profissional, etc.) mas frequentemente é esquecido que dentro de cada uma delas há diferentes formas de pensar, seja porque estamos perante problemas novos que carecem de explicação, seja porque há distintas formas de observar, pensar e agir face ao mesmo problema. Não é «cada cabeça sua sentença» porque a ciência exige determinada metodologia e duas pessoas seguindo o mesmo percurso de análise têm de chegar à mesma conclusão, há coerência lógica, há realidade e preocupação da sua interpretação objectiva, há modelos, teorias e as suas correspondentes preocupações de fundação, com tudo isto, de explicações coerentes. Contudo, pela consideração de qual é o objecto de estudo, a metodologia, as hipóteses de trabalho (além de outros factores) em cada ciência há diversas leituras tendencialmente objectivas do que se estuda, há diferentes paradigmas.

O que se passa na ciência que estuda a actividade económica? Como afirmamos em síntese em *Racionalidade, Ética e Economia* (p. 162):

A. Na língua portuguesa “economia” é um termo polissémico e, se usado sem precisão, é ambíguo. A sua utilização exige o esclarecimento sobre se estamos a referir-nos à ciência que estuda uma determinada realidade (“Economia”) ou ao objecto científico dessa ciência, a uma certa leitura da sociedade, isto é, de certos aspectos da realidade, da vivência social (“economia”).

B. A Economia estuda uma parte da sociedade, observando esta através de um “filtro conceptual” e uma metodologia. Essa leitura parcial assumida como objecto de análise constitui o seu objecto científico. Centrado neste, reconhecendo uma sua mudança, distinguimos vários paradigmas da Economia.

C. Numa análise global, reconhece-se que a Economia é uma ciência (social). Contudo devemos estar atentos para que as “ideias feitas”, as hipóteses inaplicáveis e uma indefinição associada ao *cæteris paribus* (“mantendo-se tudo o resto constante”) não violem a abertura à novidade, a possibilidade da falseabilidade e a repetibilidade do caminho percorrido.

D. Falar em Economia é uma simplificação perante a coexistência de diversos paradigmas alternativos, que fazem leituras bastante diferentes entre si. Temos que saber em cada momento quando falamos em Economia a que paradigma nos referimos, em que paradigma nos situamos.

F. De entre vários critérios de classificação da Economia em paradigmas assumimos como central a que se centra no conteúdo do objecto científico (O1: produção, repartição e troca; O2: gestão da escassez; O3: escolha racional [gestão óptima dos recursos escassos]).

2. A «escolha racional» é o paradigma actualmente dominante socialmente apesar dos seguintes aspectos:

A. Assimetria da informação entre intervenientes na economia aumentar com as desigualdades de poder económico, financeiro, social e político e estas tenderem a aumentar mundial e nacionalmente e ser essa a tendência lógica do actual paradigma.

B. Outras ciências, nomeadamente a Psicologia, as Neurociências e diversos cruzamentos interdisciplinares, mostrarem inequivocamente a inevitabilidade da escolha limitada, o que conduz à tendência da ciência «Economia» transformar-se num conhecimento do «dever ser», numa negação epistemológica.

C. A vivência em sociedade exigir inevitavelmente regras de relacionamento entre os seus elementos (o que alguns autores chamam uma «racionalidade axiológica») em que se inclui a ética, aspecto totalmente ignorado pelo presente paradigma marcado pelo individualismo.

Neste contexto a racionalidade instrumental é imperativa e a «eficiência» dos resultados é o elemento condutor fundamental ou exclusivo da actuação dos «agentes económicos». Todos estes aspectos facilitam duas tendências fundamentais:

- A entrada dos economistas numa cultura diferencial (para utilizar a linguagem de Sutherland) de cometimento de fraude. Uma das possíveis justificações para o aumento destas no período de domínio deste paradigma.
- A opção por uma fé inabalável no funcionamento eficiente dos mercados económicos, a eles se devendo subordinar toda a vivência social.

3. A transparência da actividade económica — associada à crença da possibilidade da vontade individual superar as leis objectivas do modo de produção capitalista em que vivemos — mais não é do que uma concepção ideológica de maior validação do neofideísmo nos mercados e da prossecução dum maior risco de fraude.

Significa isto que a luta pela transparência é inevitavelmente uma negação do que ela aparenta ser?

Não, se aplicada à actividade política e administrativa, desde que respeitando determinados princípios, como retomaremos na próxima crónica.