

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO:
A CORRUPÇÃO EM PORTUGAL**

Autor: Eusébio Ricardo Areias Silva

Orientador: Professor Doutor Mário Barata

Setembro, 2018

Leiria



MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO:
A CORRUPÇÃO EM PORTUGAL**

Dissertação Para a Obtenção do Grau
de Mestre em Administração Pública

Autor: Eusébio Ricardo Areias Silva

Orientador: Professor Doutor Mário Barata

Setembro, 2018

Leiria

In Memoriam

À minha mãe

Maria Celeste,

santuário das

minhas inquietações,

e

Álvaro Rodrigues,

compincha

de todas

as brincadeiras.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer o apoio total da minha família, em particular ao meu Pai e Irmãs, não só pela motivação que me deram, como também pela incondicional generosidade com que o demonstraram aquando da minha vontade em embarcar em tamanha jornada.

Desejar um obrigado e um bem-haja a todos os professores com quem partilhei uma sala de aulas, desde a Escola D. Inês de Castro, Alcobaça, passando pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, até esta recente casa que é a Escola Superior de Tecnologia e Gestão, do Instituto Politécnico de Leiria, pela oportunidade que tive em aprender com todos.

Um agradecimento particular ao meu orientador, o Professor Doutor Mário Barata pela sua infindável paciência e sabedoria.

Desejar ainda um voto de gratidão a todos a os meus amigos, com destaque para os colegas do curso do Mestrado em Administração Pública, pelos bons momentos que partilhámos nesta inaudita aventura.

Por fim, um agradecimento especial à minha amiga Canelle Kraft, não só pela partilha da vida académica, como também pelas andanças realizadas pelo velho continente.

Nota: o autor do texto não escreve segundo o novo acordo ortográfico.

RESUMO

O presente trabalho teve como objectivos, por um lado, compreender as políticas públicas de prevenção e de combate à corrupção existentes no nosso país, em particular, aquelas que visam proteger o sector público dos seus malefícios, por outro lado, quais os métodos utilizados para conhecer as dimensões do fenómeno da corrupção, assim como, quais foram as políticas que foram implementadas pelos sucessivos governos, para que possamos, não só, avaliar o que foi feito, como também, tentar ajudar a atacar um problema que afecta as fundações do Estado de Direito, ou seja, numa última perspectiva, prejudica-nos a todos nós.

Para o efeito, tivémos em conta a literatura existente, porém, deparámo-nos com um conjunto de métodos criados para medir a corrupção, quer por instituições nacionais, quer internacionais, assim como, de académicos e investigadores, que a alguns anos a esta parte, vêm realizando vários estudos, por forma a conhecer as verdadeiras dimensões da corrupção para, desse modo, tentar ajudar os governos na criação de um conjunto de políticas destinadas a erradicar o problema das nossas instituições democráticas.

No entanto, enquanto alguns daqueles indicadores, sejam eles utilizados, quer por instituições nacionais, quer internacionais, nos mostram um aumento do fenómeno da corrupção, outros indicadores, por seu lado, revelam-nos que o fenómeno está a diminuir, o que nos levou a perguntar o “porquê?” daquelas incongruências.

Será que os estudos por elas realizados estão a observar o fenómeno da corrupção pela mesma objectiva, ou ainda, será que os métodos aplicados são iguais, ou será que diferem entre si? Que políticas é que foram implementadas?

Em suma, ficámos a saber que os métodos utilizados para a construção daqueles indicadores, divergem na abordagem que fazem ao objecto de estudo, podendo assim, alcançar diferentes resultados, porém, são complementares na compreensão do fenómeno da corrupção, o que certamente ajudará futuros governos a criar linhas de acção políticas, mais eficientes, quer na prevenção, quer no combate à corrupção na administração pública, uma vez que, no que diz respeito a políticas implementadas, metade do caminho já está feito, outro tanto falta caminhar.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Corrupção; Implementação; Avaliação; Indicadores de Corrupção.

ÍNDICE

Resumo	IV
Índice de Figuras	VI
Índice de Quadros.....	VI
Índice de Gráficos	VII
Siglas	VIII
Introdução	1
Objectivos.....	2
Método	3
Capítulo I	5
O Fenómeno da Corrupção	5
Capítulo II	14
Para uma Noção de Políticas Públicas.....	14
Produção de Políticas Públicas: os actores	17
Tipologia das Políticas Públicas	20
Modelos de Decisão	23
Modelos de Implementação e Avaliação	25
Capítulo III	30
O “estado” da Corrupção	30
Os Actores e Decisores das Políticas Públicas	37
Capítulo IV	54
Políticas de Prevenção e Combate da Corrupção - Implementação.....	54
Políticas de Prevenção e Combate da Corrupção - Avaliação.....	68
Capítulo V	84
Conclusão	84
Referências Bibliográficas	88

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura nº 1 – Elementos do Crime de Corrupção	8
Figura nº 2 – Crimes Conexos	9
Figura nº 3 – Tipos de Corrupção	11
Figura nº 4 – Dimensão e Representatividade do Crime de Corrupção	12

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro nº 1 – Processo das Políticas Públicas	17
Quadro nº 2 – Modelos de Processo de Produção de Políticas Públicas	19
Quadro nº 3 – Análise de Políticas Públicas	20
Quadro nº 4 – Tipologia das Políticas Públicas	22
Quadro nº 5 – Modelos de Decisão.....	24
Quadro nº 6 – Ofensas, fontes e penalidades previstas para a corrupção no Direito Português.....	36
Quadro nº 7 – Ciclos de avaliação do GRECO - Conformidades.....	55

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico nº 1 – Implementação das Recomendações do GRECO	64
Gráfico nº 2 – Evolução anual das comunicações recebidas no CPC 2008/2018	71
Gráfico nº 3 – Tipologia das Decisões Judiciais 2008/2018.....	72
Gráfico nº 4 – Movimento de processos de corrupção na Polícia Judiciária 2007/2018.....	73
Gráfico nº 5 – Crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais 2007/2018.....	74
Gráfico nº 6 – Processos (...) findos nos tribunais judiciais de 1ª instância 2007/2017	75
Gráfico nº 7 – Arguídos e condenados em processos crime de corrupção 2007/2017	76
Gráfico nº 8 – Inquéritos iniciados (...) entre 2014/2017 por tipo de crime.....	77
Gráfico nº 9 – Inquéritos acusados (...) entre 2014/2017 por tipo de crime	78
Gráfico nº 10 – Inquéritos encerrados (...) corrupção e criminalidade conexas, entre 2014/2017 .	79
Gráfico nº 11 – Índice de Percepção da Corrupção – Portugal – Pontuação 2007/2018.....	80
Gráfico nº 12 – Índice de Percepção da Corrupção – Portugal – Posição 2007/2018.....	81

SIGLAS

ARC – ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE

CPC – CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

CRP – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

DGPJ – DIRECÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA

GRECO – GRUPO DE PAÍSES CONTRA A CORRUPÇÃO

MJ – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

OCDE – ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

TI – TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL

TUE – TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

WB – BANCO MUNDIAL

*“Quanto à virtude, não basta conhecê-la, devemos
tentar também possuí-la e colocá-la em prática.”*

Aristóteles

INTRODUÇÃO

Nos tempos que correm, os portugueses têm sido periodicamente brindados, através dos meios de comunicação social, sejam eles jornais diários, noticiários televisivos ou digitais, de supostos esquemas de corrupção, que são expostos pelas entidades a quem compete a investigação, perseguição e denúncia de tais factos, que incidem, não só, sobre a nossa administração pública, como também, nalgumas das nossas instituições democráticas, os quais nos surpreendem e como cidadãos atentos e activos nos deixam sempre preocupados.

Não querendo relembrar casos mediáticos, uma vez que o propósito deste trabalho versa, essencialmente, sobre as políticas públicas que foram sendo aprovadas e implementadas pelos sucessivos governos, e que estão actualmente em vigor, para prevenir e combater aqueles fenómenos, assim como, de que modo é que estas estão a ser implementadas e avaliadas pelas instituições, quer nacionais, quer internacionais, por forma a, não só, compreender o fenómeno da corrupção, como também encontrar a forma mais correta de o poder prevenir e combater.

Por conseguinte, iremos fazer um périplo através da literatura para, num primeiro momento, descrevermos o fenómeno da corrupção, com o objectivo de expor as suas múltiplas dimensões, assim como as consequências nefastas para com as nossas instituições para, num segundo, definirmos o que são as políticas públicas, em que moldes é que estas foram criadas, implementadas, executadas e avaliadas, ou seja, quais foram as estratégias definidas para combater a corrupção e, quais os indicadores, ou que métodos é estão a ser utilizados para medir os objectivos atingidos ou a alcançar.

Como afirmámos, algumas instituições internacionais como, por exemplo, a ONU ou ainda a OCDE, há vários anos vêm alertando os governos dos vários países, para a necessidade dos mesmos criarem um conjunto de políticas públicas que se destinem, não somente a prevenir, como também a erradicar a corrupção das suas instituições democráticas nacionais, por considerarem que aquelas más práticas colocam em causa, por um lado, a credibilidade e a eficiência das mesmas, e daqueles que as representam, na persecução dos interesses comuns, assim como, por outro, o desenvolvimento social e económico dos países, enquanto colectivo de cidadãos providos das legítimas aspirações num futuro melhor.

Além disso, surgiram num passado recente, outras organizações de carácter não governamental, como é disso exemplo a Transparência Internacional, que se comportam como verdadeiros “grupos de pressão ou de interesse” – utilizando uma terminologia da ciência política – junto dos governos de cada país, sendo que neste caso, a pressão e os interesses são inteiramente benéficos, uma vez que eles se dedicam, não somente ao estudo e compreensão dos fenómenos da corrupção, como também à elaboração do Índice de Percepção da Corrupção, isto é, uma classificação individual para cada um dos Estados actualmente existentes, dos níveis de corrupção que é percebida pelos seus cidadãos, utilizando para isso métodos estatísticos, através da realização de inquéritos presenciais a pessoas dos vários quadrantes da sociedade.

OBJECTIVOS

Desse modo, e como já adiantámos, o presente trabalho tem como principal objectivo, por um lado, compreender as políticas públicas de prevenção e de combate à corrupção em vigor no nosso país, com especial incidência para as que visam proteger o sector público, por outro, como e quando é que aquelas foram implementadas e quais os métodos utilizados, uma vez que, enquanto alguns dos indicadores utilizados nos mostram que o fenómeno da corrupção está a diminuir¹, outros indicadores procuram indicar que o fenómeno está a aumentar², o que nos levou a questionar o porquê daquelas inconformidades e a colocar as seguintes questões.

- Será que os estudos realizados estão a observar o fenómeno da corrupção do mesmo modo? Ou ainda, será que os métodos aplicados são iguais, ou diferem entre si? Que tipo de políticas públicas é que foram implementadas?

- Será que a implementação dessas políticas tiveram algum impacto visível, seja na diminuição da corrupção no seio das nossas instituições, seja na percepção que os portugueses têm do fenómeno?

¹ Consulte-se, por exemplo, o artigo publicado no Jornal de Notícias a 06/12/2016, disponível em: <https://www.jn.pt/justica/interior/registados-73-crimes-de-corrupcao-em-portugal-em-2015-5538081.html>

² Veja-se, a título de exemplo, o artigo publicado no Diário de Notícias a 25/01/2017, disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/portugal-desce-um-lugar-no-ranking-da-corrupcao-5626743.html>

MÉTODO

De acordo com Paula Espírito Santo (2010:12), o método procura reflectir uma concepção global do planeamento de uma investigação procurando, num primeiro momento, ser um caminho de investigação apropriado e validado face a objectivos, meios e resultados, nas quais se inclui a definição e operacionalização de conceitos e a formulação de hipóteses, além disso, a noção de método deve incluir, num segundo momento, o planeamento e concretização de uma ou mais técnicas e procedimentos.

Para a investigadora o método deve ajustar-se à procura, à análise à investigação e aos contextos, uma vez que, os seus pressupostos são desencadeadores e condicionantes da descoberta, devendo o método ser exposto previamente à apresentação dos conteúdos para melhor compreender o alcance destes, objectivos, meios e resultados, por esta ordem, devem de constituir a ordem ética e programática mais útil à evolução científica (Espírito Santo;2010:11).

Segundo Carlos Diogo Moreira (2007:89), a maioria das investigações que têm lugar nas ciências sociais – como por exemplo, a sociologia, antropologia ou a ciência política – são do tipo descritivo, ou seja, procuram dar a conhecer como é a realidade social, de um modo pormenorizado, tentando o estabelecimento de relações entre fenómenos e características desta realidade, constituindo assim tipos de investigação orientadas para a possibilidade de generalizações e explicação em detalhe da realidade.

Desse modo, e para o presente estudo, iremos adoptar por fazer uma análise descritiva do fenómeno da corrupção e das políticas de combate e prevenção que lhe estão associadas, utilizando para o efeito as fontes secundárias disponíveis, aplicando depois o método da triangulação a esses mesmos dados para que, assim, possamos ter uma visão o mais alargada e mais próxima da realidade, sem perder de vista as nossas dúvidas e interrogações.

O conceito de triangulação nas ciências sociais consiste na utilização de várias fontes de informação sobre um mesmo objecto de estudo – sejam fontes de carácter qualitativo, sejam quantitativo – com o propósito de contrastar a informação recolhida. Sendo que, quando a informação obtida a partir de diferentes fontes coincidem as evidências adquirem uma força acrescida (Moreira;2007:61).

Quanto às fontes secundárias escolhidas estas passam, por um lado, pelos estudos/relatórios das seguintes instituições internacionais, a saber: Organização das Nações Unidas (ONU); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); União Europeia (UE); Banco Mundial (WB); Transparência Internacional (TI); Grupo de Países Contra a Corrupção (GRECO). Por outro lado, pelas instituições nacionais: Ministério da Justiça (MJ); Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). Assim como, de estudos académicos realizados por Luís de Sousa, João Triães ou Ary Ferreira, por exemplo, entre muitas outras personalidades que se dedicam ao estudo do fenómeno da corrupção.

Consequentemente, o nosso trabalho irá ser dividido em cinco capítulos:

- **No Primeiro capítulo**, iremos fazer uma breve descrição daquilo a que se dá pelo nome de “O fenómeno” da corrupção, e das suas várias facetas, de acordo com estudos publicados, assim como dos tipos de corrupção definidos pelo Ministério da Justiça, num guia explicativo, publicado no ano de 2007, para que o leitor tenha uma imagem o mais esclarecida do assunto que vamos abordar.

- **No Segundo capítulo**, desenvolveremos o tema das “Políticas Públicas”, isto é, o que são as políticas públicas? Quem as produz? Como são implementadas? Por fim, quem as avalia? Para que se possamos ter uma noção, ainda que sucinta, do que são políticas públicas.

- **No Terceiro capítulo**, faremos um emparelhamento entre o fenómeno da corrupção e as políticas públicas que estão destinadas, não somente para combater os seus malefícios, como também para tentar prevení-los, para que possamos ficar a conhecer os esforços que o Estado Português já realizou, em relação a este flagelo, o qual, parece querer minar as nossas instituições democráticas.

- **No Quarto capítulo**, colocaremos o acento tónico nos métodos de avaliação das políticas públicas, para que assim, possamos aferir, se as políticas que foram sendo implementadas, para prevenir e combater a corrupção, são efectivamente eficazes, se estão a contribuir para uma redução do fenómeno da corrupção, ou, se estão a ter algum impacto nos comportamentos da sociedade.

- **No Quinto capítulo**, encerraremos o nosso trabalho com as conclusões às políticas públicas que analisámos, e assim, com as lições que tiráremos desta nossa epopeia pelos meandros do fenómeno da corrupção, poder contribuir efectivamente para eliminá-la das nossas instituições democráticas.

CAPÍTULO I

“O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO”

A corrupção é um fenómeno que revela a sua existência desde tempos imemoriais no seio das antigas civilizações continuando, ainda hoje, a marcar uma presença bastante acentuada e manifestamente prejudicial para o desenvolvimento das sociedades organizadas contemporâneas.

Tal prática traduz-se num comportamento desviante e lesivo para a comunidade em geral, por parte de um agente público, das normas e convenções que constituem as leis da sua sociedade, em benefício do próprio ou de terceiros, (Sousa;Triães;2008:25), como o exemplo dado pelo antigo escriba egípcio, que tinha por função contabilizar e redistribuir equitativamente a produção de cereais do Faraó pelos seus congéneres, quando colocava uma fatia maior àquela a que tinha direito fora da contabilidade, para seu próprio proveito.

Porém, não é somente no “parte e reparte” que a arte da corrupção evoluiu, como nos conta Jorge Cabral (2002), uma vez que, nos antigos códigos do Direito Romano “a venda de fumo”, ou seja, o tráfico de influências, era considerada como um crime contra a autoridade, pertencendo à categoria das injúrias graves.

Além disso, poderíamos ainda destacar outros exemplos utilizados mais recentemente: como a cunha, o suborno, o abuso de poder, o peculato, ou outras formas mais refinadas de corrupção, como a participação económica em negócio, também conhecida como crime de colarinho branco.

Como vimos, o fenómeno da corrupção não é de todo actual e, de acordo com os ensinamentos de Séneca, “*a corrupção é um vício dos homens, não dos tempos*”, uma vez que o ser humano é potencialmente vulnerável a aliciamentos de natureza patrimonial ou afectiva (Valente;Soares;2002).

Contudo, como nos faz ver Luís de Sousa (2009:3), na sua intervenção na reunião do Conselho de Prevenção da Corrupção, uma das características fundamentais do conceito de corrupção é a falta de consenso sobre a sua definição e aplicação, resultado da complexidade dinâmica e dos parâmetros que delimitam o fenómeno da corrupção.

Isto porque, se por um lado, existe uma tendência, por parte da opinião pública e dos órgãos de comunicação social, de uma utilização demasiado lata do conceito, o que acaba por tornar a sua aplicação incompreensível, por outro lado, assiste-se por parte dos detentores de cargos públicos e actores do sector da justiça, a uma tentativa de limitação do conceito aos parâmetros definidos nos códigos penais ou leis-crime, o que encerra um entendimento demasiado redutor do fenómeno, como nos explica Luís de Sousa (2009:4).

Como constatamos, o próprio conceito de “Corrupção” é ambíguo, podendo assim ter diferentes significados, dependendo do contexto em que está inserido, desse modo, tentámos modestamente, através de uma leitura atenta da literatura actual, encontrar os termos mais comumente aceites, pelos académicos, daquilo que se entende por “Corrupção”, tendo chegado à seguinte conclusão:

- **Corrupção em sentido lato;** tem origem na palavra latina *corruptus*, e significou numa primeira interpretação, *quebrado em pedaços*, sendo que, numa segunda significava *apodrecido, ou pútrido*, desse modo, o verbo corromper passou assim a significar *tornar pútrido ou tornar podre*.

- **Corrupção em sentido amplo;** consiste num comportamento ou prática desviante, danosa para a sociedade, através da infracção das normas legais, subvertendo a regularidade e a confiança das mais diversas instituições, por parte de um ou mais indivíduos, por forma a alcançarem determinados benefícios, por vias que não são as “normais” (Romão;2007:8).

- **Corrupção em sentido restrito;** define-se como o abuso do ofício público para fins privados, por meio de uma troca oculta que implica a violação de determinados princípios orientadores, por parte dos detentores de cargos públicos, com o objectivo de transferir as receitas ou vantagens públicas, para a esfera privada (Sousa;2009:3).

Para Luís de Sousa, (2009:4), a definição de corrupção passa pela bivalência e, sobretudo, discrepância entre as normas legais/formais, que qualificam certas manifestações sob uma etiqueta de condenação, e as percepções das mesmas numa determinada conjuntura.

Se, por um lado, a definição penal representa uma parte fundamental da realidade da corrupção, que diz respeito a um número bem limitado de práticas e comportamentos reprováveis, quer pelas elites políticas, quer pela opinião pública em geral, esta, porém, representam uma leitura estanque, restrita e insuficiente do fenómeno (Sousa;2009:4).

Por outro lado, a corrupção não pode ser definida, exclusivamente, através da análise de infracções, desvendadas e condenadas, à luz dos preceitos legais estipulados para o exercício de um cargo público ou eleito, isto porque, em democracia, nem tudo o que é legal é justo, nem tudo o que é moralmente condenável é crime. (Sousa;2009:4).

De acordo com Ary Ferreira da Cunha (2015:65), a lei portuguesa optou por dividir em diversos instrumentos normativos o tratamento da corrupção, por um lado, a responsabilidade penal dos trabalhadores e titulares de cargos em órgãos administrativos e judiciais encontra-se no Código Penal, por outro, a responsabilidade penal e civil dos titulares de cargos políticos e altos quadros públicos está na Lei nº 34/87, de 16 de Julho.

O Código Penal, nos artigos 372º a 374º, define corrupção como sendo o facto pelo qual um funcionário, por si, ou interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicita ou aceita para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão, contrários ou não, aos deveres do cargo – corrupção passiva – assim como, o facto pelo qual um sujeito, por si, ou por interposta pessoa, com o seu conhecimento ou ratificação, dá ou promete ao funcionário ou a terceiro com o conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação – corrupção activa – (Cunha;2015:65).

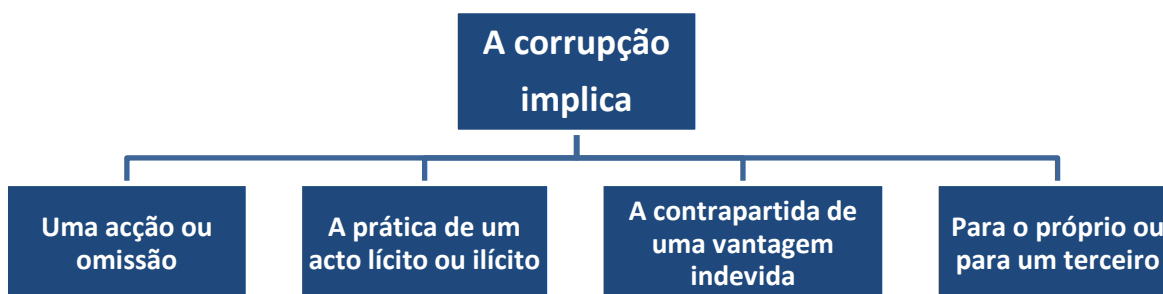
Além disso, o Código Penal, que abrange apenas a corrupção no sector público e no contacto do privado com o público, no artigo 386º, refere-se ao conceito de funcionário, o qual, para além do “funcionário público” ou do “agente administrativo” inclui igualmente todos “aqueles que mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de actividade na função pública administrativa ou jurisdicional, ou nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública, ou nelas participar” (Cunha;2015:66).

Aos funcionários são ainda equiparados os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda empresas concessionárias de serviços públicos, são também funcionários aqueles que desempenham funções administrativas na União Europeia, na Administração de Estados-Membros da União Europeia, ou em organizações internacionais de direito público de que Portugal seja membro e ainda aqueles que exercem funções na resolução extrajudicial de conflitos (Cunha;2015:66).

Como podemos observar, do que acima ficou exposto, a corrupção pode ser sujeita a diversas classificações, consoante as situações em causa, sendo que, para haver corrupção, há sempre um comportamento, verificado ou prometido, ou a ausência deste, que, numa dada circunstância, constitui um crime, como podemos ver na figura nº1.

Figura nº 1

ELEMENTOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO



Fonte: Ministério da Justiça (2007), *Prevenir a Corrupção*.

No que diz respeito à sua real dimensão, essa também não é fácil de mensurar, uma vez que, o acto corruptivo – *per si* – é um pacto oculto, o que implica uma troca, da qual resulta uma contrapartida (Sousa;2009:4), entre duas partes, sendo que estas não vão gritar aos “sete ventos” o seu silencioso pacto, ou seja, não vão denunciar as suas acções, pelo que, uma grande fatia do fenómeno da corrupção escapa por entre os dedos das autoridades, nunca se sabendo qual a sua verdadeira dimensão.

Figura nº 2
CRIMES CONEXOS



Fonte: Ministério da Justiça (2007), *Prevenir a Corrupção*.

Além disso, e não sendo propriamente a corrupção, ou a suas várias dimensões, o objecto do nosso trabalho, isto é, aqueles actos perniciosos que afectam directamente o Estado de Direito em geral e os interesses dos cidadãos em particular, através de uma série de comportamentos menos correctos, quer estes estejam tipificados nas leis, quer não, por parte dos detentores de cargos públicos, que tentam tirar benefícios do erário público em proveito próprio, ou para terceiros – figuras nº 2 e nº 3 – não podemos, no entanto, ignorar que o fenómeno da corrupção é um problema transversal a todas as sociedades, e que vai desde a corrupção desportiva até à corrupção financeira, veja-se por exemplo, o caso do Banco Português de Negócios ou do Banco Espírito Santo em Portugal, assim como, em algumas das mais prestigiadas instituições do mundo financeiro a nível mundial, como foi o caso do Lehman Brothers nos Estados Unidos, tornando-se assim num fenómeno universal e multifacetado, cujo conceito é difícil de operacionalizar.

Porém, por um lado, e de acordo com Luís de Sousa (2009:6), é possível agrupar as ocorrências da corrupção em Portugal em quatro grupos distintos conquanto à sua frequência e extensão, a saber:

- i. **[Corrupção esporádica ou fragmentada]**, de baixa frequência e de baixos recursos, que não incide num sector de actividade específico, mas aparece ocasionalmente em diferentes sectores, sem um contexto ou actores recorrentes, é a corrupção imediata, não premeditada, e não prolongada no tempo, por exemplo o suborno a um agente da lei;
- ii. **Corrupção estrutural ou cultural**, de elevada frequência e de baixos recursos, é a corrupção “mais portuguesa”, quer pela sua extensão, quer pela sua incidência a todas as classes sociais e níveis de governação, é consumada através de redes informais de convívio, onde os cidadãos desenvolvem os contactos necessários para “puxar os cordelinhos” a seu favor ou a favor de parentes ou amigos;
- iii. **Corrupção sistémica ou política**, de alta frequência e elevados recursos, que envolvem, não apenas, os actores directos da transacção, mas também uma série de mediadores e de actores periféricos, cujas funções são as de camuflar, branquear ou assegurar a credibilidade dos actores principais perante a ameaça de riscos externos. É a forma de corrupção que mais danos causa aos sistemas de legitimidade da democracia, isto porque, limita o acesso aos centros de decisão a um número reduzido de clientelas, tornando os processos opacos, prejudicando a transparência, imparcialidade e *accountability* (prestação de contas), nos processos de tomada de decisão, reduzindo assim, a eficácia governamental e colocando os governos reféns de interesses privados ou *lobbies*;
- iv. **Corrupção de “colarinho branco” ou metasistémica**, que envolve quantias avultadas, mecanismos de troca sofisticados e transnacionais, com uma permeabilidade sistémica entre política e mercado, são exemplo disso o recurso a sacos azuis, contas bancárias *offshores*, reciclagem de dinheiro ou a criação de centros de estudo ou associações fictícias para falsa facturação, tratando-se de uma corrupção que requer enorme especialização e internacionalização, não estando ao alcance do “comum dos mortais”].

Figura nº 3

TIPOS DE CORRUPÇÃO

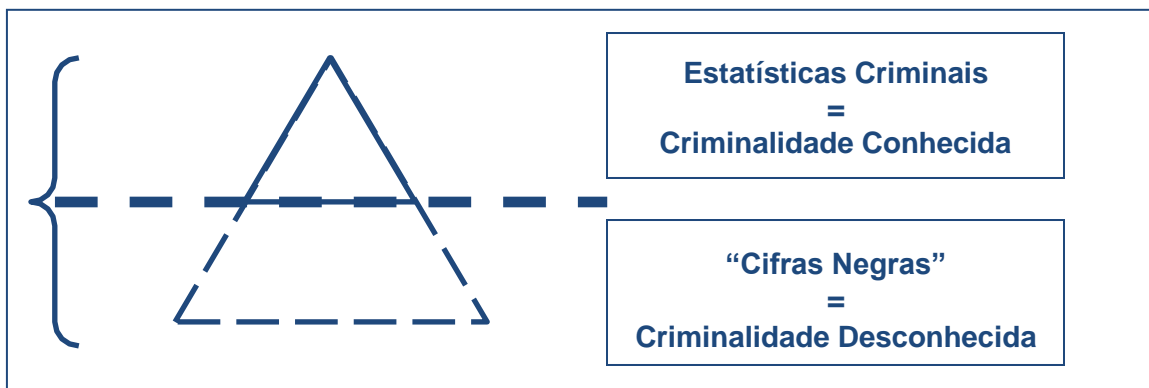


Fonte: Ministério da Justiça (2007), *Prevenir a Corrupção*.

Por outro lado, já é possível obter uma visão, pelo menos teórica, da real dimensão do fenómeno em causa, como nos ilustra António Maia (2009:94), sendo que, para tal, temos de ter em conta, por um lado, as estatísticas criminais, que são a parte visível do crime, isto é, a dimensão conhecida pelas autoridades, que representa apenas a ponta do *iceberg* e, por outro, a dimensão desconhecida, ou seja, os números de casos que efectivamente ocorre, mas que nunca chega ao conhecimento público das entidades oficiais, também designadas por “cifras negras”, como aparece na figura nº 4, representando a base oculta do crime de corrupção que fica encoberta pelo manto da cumplicidade.

Figura nº 4

DIMENSÃO E REPRESENTATIVIDADE DO CRIME DE CORRUPÇÃO



Fonte: Maia (2009:94), "O Problema da Corrupção em Portugal: Um Contributo para a sua Caracterização".

Em suma, apenas é possível vislumbrar as dimensões da corrupção no seu todo, se por um lado, atendermos às estatísticas oficiais da justiça e, por outro, se levarmos em consideração os vários estudos realizados, quer por académicos, quer ainda por organizações internacionais como a Transparência Internacional, sobre os indicadores de percepção que os portugueses têm do fenómeno da corrupção, ou seja, a imagem mental que os indivíduos/cidadãos fazem daquele fenómeno em concreto e o modo como o apreendem.

No entanto, é importante realçar as limitações da abordagem utilizada na construção do Índice de Percepções de Corrupção pela Transparência Internacional, uma vez que, mesmo que aqueles indicadores sejam realizados com base em inquéritos à população, sendo assim uma tentativa de conhecer a face invisível dos crimes de corrupção, na tentativa de compreender o todo, estes são apenas uma medida reputacional, não são um indicador empírico dos casos concretos de corrupção, (Power;Gonzaléz;2003:63).

Por fim, e feito o enquadramento do fenómeno da corrupção, passaremos à fase seguinte do nosso trabalho, ou seja, num primeiro momento iremos definir o que se entende por "Políticas Públicas", para que, no desenvolvimento da nossa análise, possamos ir ao encontro do conjunto das medidas – entenda-se, políticas públicas – que foram sendo criadas e implementadas, pelos sucessivos governos de Portugal, com o objectivo de prevenir e combater o fenómeno que acabámos de descrever, o qual, representa uma ameaça séria, quer ao Estado de Direito, quer ao desenvolvimento económico e social do nosso país.

*“O Estado está acima do Cidadão,
mas o Homem está acima do Estado”*

Fernando Pessoa

CAPÍTULO II

PARA UMA NOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sendo o “Estado” uma criação do Homem – diga-se antes, da Humanidade – como nos descreve, tão sabiamente, o nosso saudoso poeta, o Estado actual, de acordo com a doutrina clássica da Ciência Política, é toda a população de nacionais fixa num dado território, onde existe uma autoridade soberana que tem por missão assegurar a satisfação das necessidades colectivas, gerais e abstractas, de justiça, segurança, e de bem-estar material e espiritual (Lara;2007:272).

Assim, o Estado é uma entidade que é composta por vários elementos que passamos a identificar:

- 1) **O Povo**, entendido como uma entidade organizada distinta por valores, cultura e outras características, próprias das demais colectividades;
- 2) **O Território**, entendido como o espaço geográfico específico, sobre qual a referida população organiza a sua vida social;
- 3) **O Poder Político**, que no caso de plenitude assume a expressão de Soberania, referida como o poder – conjunto de meios capazes de coagir a um determinado comportamento – que não tem igual na ordem interna, nem superior na ordem externa dessa relação povo-território e que se justifica na respectiva organização interna e na satisfação das necessidades colectivas.

Se, por um lado, e numa apreciação do tipo funcionalista diríamos que o Estado serve para desenvolver e pôr em marcha um conjunto de tarefas de interesse geral, que não podem residir ao nível, quer dos indivíduos que o constituem ou nele vivem, nem tão-pouco ao das pessoas colectivas, nas quais aquelas se organizam em termos de actividades (Lara;2007:342).

Por outro lado, a concepção do Estado Moderno nasce em função da teoria dos fins do Estado que a doutrina classicamente lhe atribui, a saber:

- 1) a Segurança;
- 2) a Justiça;
- 3) o Bem-estar Económico e Social.

Este conjunto de meios justifica-se como instrumento indispensável à realização dos interesses gerais e fundamentais da respectiva colectividade, constituindo um serviço exclusivo da sociedade dita perfeita.

Desse modo, (i) a Segurança diz respeito, quer à defesa externa do Estado, quer à garantia da ordem a nível interno, abrangendo as pessoas singulares e colectivas que o constituem, (ii) a Justiça como condição é indispensável para garantir a paz social, baseada em relações de mútuo respeito e equidade, (iii) o Bem-estar material e espiritual em referência às necessidades colectivas resultantes da Cultura e da Economia (Lara;2007:343).

Assim sendo, e uma vez que também a corrupção é um problema de todas as sociedades e de todos os tempos, compete aos Estados, de modo a prosseguir os seus fins primordiais, formular e definir um conjunto de políticas públicas, com o objectivo de antecipar ou mitigar as suas consequências, sendo também, uma resposta das autoridades a uma exigência expressa pela sociedade (Pasquino;2010:299).

Mas, o que podemos entender por Políticas Públicas? Se para alguns autores o conceito de políticas públicas resulta de toda e qualquer decisão das autoridades governativas, compreendendo a sua implementação, para outros as políticas públicas são declarações das autoridades públicas legitimadas, sobre um qualquer assunto, sendo que, em ambos os conceitos é assumido que a política pública resulta de toda e qualquer decisão de órgãos políticos (Silvestre;2010:47).

Como nos descreve Maria Cardim (2009:135), parte-se do princípio de que se assumem como políticas públicas todas as decisões tomadas pelos governos, destinadas à resolução de problemas que afectam a sociedade, ou à introdução de regras e orientações que determinam o modo de funcionamento do colectivo dos cidadãos e das instituições e actores que operam na sua esfera de actuação, correspondente ao espaço nacional.

Já para Joaquim Caeiro (2015:92), o conceito de políticas públicas é importante para estabelecer critérios de comparação que permitam diferenciá-las das políticas sociais, mas também, para que se possa perceber a que entidades nos referimos, uma vez que as definições são vastas, ressaltando a ausência de conexão ou convergência, porém, assentam num elemento lógico, ou seja, a intervenção do Estado em prol de um objectivo público.

Desse modo, as políticas públicas em sentido amplo, isto é, no sentido da intervenção do Estado, devem ser entendidas como o resultado da actividade de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional, uma vez que o Estado é a entidade a quem é conferido o reconhecimento para a acção pública (Caeiro;2015:92).

Também podem estender-se as políticas públicas como o conjunto de acções dos governos no sentido de alcançar um objectivo em relação a um problema ou conflito social. Para outros ainda, como Lasswell – citado por Caeiro (2015:92) – as políticas públicas seriam, assim, criadas num processo de decisão criativo, no qual se inserem actividades de informação, recomendações, inovação, aplicação, finalização e avaliação.

É pois, desta noção, que surge a consideração de que as políticas públicas são integradas em etapas sequenciais, no sentido de alcançar os resultados mais adequados face às exigências iniciais, podendo considerar-se como sendo uma sequência de actividades colectivas e estruturadas em cinco fases distintas, a saber:

- 1) Identificação do problema através do sistema político e inclusão na agenda governamental;
- 2) Formulação de uma solução ou procura de soluções para o problema e os objectivos a alcançar;
- 3) Tomada de decisão acerca das soluções propostas;
- 4) Implementação da acção pela administração pública ou privada e, finalmente,
- 5) A avaliação dos resultados uma vez que se considera que a acção chegou ao seu fim.

Feito este enquadramento, considera-se que cada uma das actividades se desenvolve mais ou menos autonomamente, com limites determinados e com um princípio e um fim, tal como se considera que nelas participam várias entidades, cujo grau de implicação varia em função do processo e dos interesses, como podemos observar no quadro nº 1, abaixo situado (Caeiro;2015:93).

QUADRO nº 1

PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1ª Fase Identificação do Problema	2ª Fase Formulação de uma Solução	3ª Fase Tomada de Decisões	4ª Fase Aplicação da Acção	5ª Fase Avaliação de Resultados
<ul style="list-style-type: none">– Definição do Problema;– Agregado de interesses;– Organização de processos;– Representação e acesso face às autoridades;– Problema de acção pública;– Entrada na agenda pública.	<ul style="list-style-type: none">– Elaboração de alternativas;– Estudo de soluções;– Proposta de uma solução.	<ul style="list-style-type: none">– Criação de coligações;– Legitimação da política escolhida.	<ul style="list-style-type: none">– Execução;– Gestão e administração;– Produção de efeitos;– Impacto sobre o terreno.	<ul style="list-style-type: none">– Reacções à acção;– Juízos de valor sobre os efeitos;– Reajuste da política ou conclusão.

Fonte: Caeiro (2015:100), citando Vallés, Josep M. *Ciência Política. Una Introducció*n.

PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS ACTORES

Ainda no seguimento do que fica exposto acerca das políticas públicas, é também possível definir um conjunto de modelos típicos da sua actuação e respectiva legitimidade para a acção entendendo-se, como tal, que é o Estado quem exerce o poder de criar e executar as políticas públicas, ainda que seja de considerar a acção de outros actores, com maior ou menor capacidade de intervenção, podendo delimitar-se os seguintes modelos de acordo com Pasquino (2010;293:ss), que passaremos a apresentar:

- 1) **Modelo *Party Government***; Neste modelo, a capacidade de intervenção face às políticas públicas tem origem nos partidos políticos e nos seus militantes, trata-se de um exercício de dinâmica partidária, pelo qual os membros dos partidos teriam a capacidade para a promoção de políticas públicas, sobretudo nos sistemas bipartidários, onde a rotação do poder permitiria a intervenção do Estado com maior evidência.
- 2) **Modelo Neocorporativo**; Agora, os intervenientes e decisores das políticas públicas são fruto de uma multiplicidade de interesses, grupos e associações, no qual o Estado não é mais do que um dos actores, não sendo sempre o mais forte e poderoso, neste caso, podemos distinguir três grupos de interlocutores privilegiados, que são, (i) o Estado, considerando-se o governo e o aparelho estadual, (ii) as organizações sindicais, (iii) as associações empresariais;
- 3) **Os Triângulos de Ferro**; Este modelo caracteriza-se pelo agrupamento de um conjunto de actores principais, tais como, (i) grupos de interesse ou pressão, (ii) serviços burocráticos e administrativos, (iii) comissões parlamentares, sendo que estes grupos caracterizam-se pela solidez do seu relacionamento, podendo ser bastante numerosos, difusos e dispersos no seio do sistema político;
- 4) **As Redes Temáticas**; Diverge do anterior pela sua menor estruturação e maior abertura a uma série de participantes, sendo constituídas por interações episódicas e ocasionais destinadas à exposição pública e de curta duração, arriscando-se, por isso, a deixar sem resolução alguns problemas que mereciam um tratamento em sede de políticas públicas;
- 5) **As “Comunidades Políticas”**, Neste caso os actores são bastante numerosos, ainda que sejam geralmente os mesmos, estabelecendo-se através de contactos entre políticos, funcionários políticos, representantes dos grupos de interesse e peritos, cujo papel é reconhecido de forma continuada no tempo, garantindo a possibilidade de estabelecer um processo de decisão onde se obtenha uma satisfação recíproca.

Quadro nº 2

Modelos de processo de produção de Políticas Públicas

	Modelo Party Government	Modelo Neocorporativo	Modelo Triângulos de Ferro	Modelo Redes Temáticas	Modelo Comunidades Políticas
– Espectros políticos	Estáveis	Estáveis	Estáveis	Instáveis	Variáveis
– Arenas de decisão	Segmentadas	Segmentadas	Segmentadas	Fragmentadas	Difusas
– Número de participantes	Limitado	Exclusivo	Limitado	Ilimitado	Extensivo
– Autoridade central	Presente	Presente	Nenhuma	Nenhuma	Ausente
– Poder	Nos canais políticos	Nos arranjos institucionais	Desagregado	Muito desagregado	Flutuante
– Decisão final	Centro do Governo	Nos sectores	Por sectores	Não	Nas áreas
– Grupos	Voluntários marginais	Obrigatórios	Voluntários	Voluntários	Espontâneos
– Acesso às decisões	Fechado	Fechado	Fechado	Aberto	Permeável
– Solução	Sim	Sim	Sim	Rara	Protelada

Fonte: Gianfranco Pasquino, *Curso de Ciência Política* (2010:298), adaptado.

Como podemos observar no quadro nº 2, são vários os actores que participam no processo de produção de políticas públicas, porém, como nos descreve Pasquino (2010:298), seria errado inferir que os modelos se excluem mutuamente ou constituem alternativas drásticas uns dos outros que não admitem interferências, sendo mais correto afirmar que, de acordo com os sistemas políticos e as políticas públicas que estão em causa, não haverá exclusividade, mas prevalência de um modelo sobre o outro.

Para Pasquino, essa prevalência será determinada, em boa medida, mais do que pelo tipo de política pública, sobretudo pela natureza dos arranjos institucionais, ou seja, forma de governo, tipo de administração burocrática, forma de Estado, sistema de partidos e modalidades de formação de coligações (2010:298).

TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como nos refere Caeiro (2015:98), um dos principais autores na análise das políticas públicas foi Theodore Lowi, o qual, considera que as políticas públicas são o resultado das acções das elites e da estrutura do sistema político, afirmando que são as características dos políticos que criam os seus processos específicos de decisão, desse modo, cada política limita-se ao seu próprio centro de poder, a um “território” que tende a desenvolver a sua própria estrutura e o seu processo político, as suas elites e as suas relações de grupo.

A tipologia proposta por T. Lowi assenta na coerção exercida pelo Estado, organizando-se em duas grandes variáveis, isto é, (i) o grau em que a coerção afecta directamente ou indirectamente os membros de uma comunidade, ou (ii) se ela se exerce sobre um indivíduo isoladamente ou sobre a comunidade ou sobre os grupos, como podemos observar no quadro nº 3, (Caeiro;2015:98).

Quadro nº 3
Análise de Políticas Públicas

A coacção exerce-se			
		Sobre os indivíduos	Grupos/toda a sociedade
A limitação ou coacção exerce-se	Directamente	Políticas regulamentares	Práticas Redistributivas
	Indirectamente	Políticas distributivas	Políticas institucionais

Fonte: Caeiro (2015:98), citando Vallés, Josep M. *Ciência Política. Una Introducció.*

Desse modo, da proposta inicial apresentada por T. Lowi, pode-se definir quatro grandes categorias de políticas públicas caracterizadas, antes de mais, por referência ao seu objecto, sendo elas: (i) políticas distributivas, (ii) políticas reguladoras, (iii) políticas redistributivas, (iv) políticas constitutivas. Autores mais recentes – como Pasquino – têm defendido a necessidade de completar o modelo de Lowi com um quinto tipo de políticas públicas, designando-as de (v) políticas simbólicas, as quais passamos assim a descrever:

- i. As *políticas distributivas* são habitualmente produzidas pelas assembleias electivas e pelas suas comissões, sendo postas em prática por organismos dependentes do governo, em geral dizem respeito a serviços diversos, normalmente ligados à previdência e à assistência social, distribuindo recursos e sendo financiadas através das receitas fiscais, como por exemplo, o rendimento mínimo de inserção;
- ii. As *políticas reguladoras* dizem respeito à produção de normas que disciplinam os comportamentos individuais e colectivos, beneficiando alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros, sendo produzidas pelas assembleias electivas e postas em prática por organismos descentralizados da administração, como por exemplo, a aplicação de uma taxa alfandegária;
- iii. As *políticas redistributivas* têm como característica principal a transferência de recursos de alguns indivíduos para outros e cuja execução exige uma forte intervenção dos governos, dada a sua natureza fortemente conflitual, sendo que a sua execução tem de ser centralizada, são exemplo disso as políticas de saúde;
- iv. As *políticas constitutivas* são aquelas que dizem respeito à formulação de normas reguladoras da criação e do funcionamento das estruturas de autoridade e das próprias autoridades, são bastante raras, uma vez que, é através delas que se definem as regras do jogo político, sendo predominantes como actores os partidos políticos, é exemplo disso a determinação do sistema eleitoral;
- v. Por fim, as *políticas simbólicas* não distribuem recursos nem regulam comportamentos, mas servem para reforçar e/ou alterar a identidade colectiva, sentimentos de pertença e vínculos entre os detentores do poder político e os cidadãos, e para legitimar os próprios detentores do poder, sendo exemplo disso as políticas que fixam os feriados nacionais e que sublinham a importância do hino e da bandeira.

Quadro nº 4

Tipologia das Políticas Públicas

	Principais Actores	Sectores de Intervenção	Características Principais	Nível de Coerção
– Distributivas	Assembleia legislativa, Comissões, Serviços da Administração Central.	Previdência e assistência	Distribuição de recursos	Baixo
– Reguladoras	Assembleia legislativa, Serviços descentralizados.	Administração pública, Justiça.	Regulamentação de comportamentos privados ou colectivos	Médio
– Redistributivas	Governo, Serviços públicos.	Sector fiscal, Educação, Estado social.	Transferência de recursos entre grupos diferentes; Políticas conflituais.	Alta
– Constitutivas	Assembleia legislativa, Partidos Políticos.	Constituição, Normas de nível constitucional ou alterações da constituição.	Acordos e Negociações	Frequentemente ausente
– Simbólicas	Assembleia legislativa, Chefes de Governo, Monarcas.	Identidade colectiva, Esfera dos valores.	Legitimação, Pertença, Sentido cívico.	Nulo

Fonte: Gianfranco Pasquino, *Curso de Ciência Política* (2010:312).

Segundo Pasquino, (2010:311), não há dúvida de que Lowi conseguiu levar a bom porto a tarefa de classificar e analisar de modo eficaz as políticas públicas com base nas relações entre os seus intervenientes – observável no quadro nº 4 – no entanto, para Caeiro (2015:99), a análise de Theodore Lowi não se resume ao contexto da sua tipologia, mas, principalmente, pela explicação da diversidade das formas de intermediação de interesses sectoriais e no estabelecimento de uma relação causal entre o tipo de actividade e a forma pela qual se efectuam as políticas públicas.

Da tipologia de Lowi, correctamente entendida, deriva uma lição a reter: uma política pública, qualquer que ela seja, é produto da intervenção de autoridades públicas, sendo aliás a Lowi a quem se deve a famosa afirmação, segundo a qual os modos de produção de políticas públicas acabam por moldar também as próprias estruturas políticas «Policies determine Politics» (Pasquino;2010:312).

MODELOS DE DECISÃO

Como já se afirmou, qualquer política pública deriva da actividade de uma autoridade pública provida de legitimidade, de poder de escolha e de decisão, porém, tomar uma decisão significa escolher a melhor solução de entre todas as possíveis e, por norma, pretende-se que seja a mais correta, sendo que, no que diz respeito às políticas públicas também é isso que se pretende.

No entanto, como nos relata Caeiro (2015:107), na maior parte das vezes, as autoridades governamentais tendem a sobrevalorizar a sua acção de decisão, servindo esta, por um lado, apenas para evidenciar a sua legitimidade e/ou, por outro, para evitar conflitos entre a população e as autoridades, colocando-se assim a questão acerca da racionalidade do decisor – ver quadro nº 5.

Desse modo, a literatura apresenta-nos quatro grandes modelos, ou esquemas de decisão que passamos a identificar:

- i. **Racionalidade sinóptica;** este modelo prevê que o decisor recolha toda a informação e todos os dados necessários, domine todas as variáveis que influenciam a execução de uma política pública, as armazene, examine todas as consequências possíveis e, por fim, opte com precisão e determinação por uma política em detrimento de outra. No entanto, quando se tornou evidente que nenhum “inteligente” seria capaz de conduzi-la de modo a alcançar a racionalidade sinóptica, o modelo foi substituído pelo modelo menos ambicioso da racionalidade limitada.
- ii. **Racionalidade limitada;** neste modelo o decisor já não se preocupa em examinar todas as alternativas, ou controlar todas as variáveis, limita-se antes, conscientemente, à satisfação de algumas exigências, fixadas de forma mais realista, promovendo uma análise que seja suficientemente ampla, mas sem ser necessariamente exaustiva e incontrolável de dados, de variáveis ou das alternativas, assim como das suas consequências.

- iii. **Fomento desconexo**; já este modelo defende que os processos de decisão e de produção de políticas públicas avançam por tentativas, através de acordos e permutas sobre decisões já tomadas revendo-as e modificando-as, sendo que o resultado dos processos de decisão é fruto de correlações de forças, de relações de intercâmbio, de processos de aprendizagem e da concorrência constante entre os vários intervenientes que caracterizam os sistemas políticos democráticos.
- iv. **Contentor do lixo**; por último, os teóricos deste modelo defendem que, por vezes, para desbloquear situações em que a pressão se torna intolerável e cuja complexidade parece incontornável, o decisor, sem que o confesse e teorize, retira do contentor de alternativas disponíveis, uma qualquer decisão, que normalmente não corresponderá nem à pior nem à melhor solução, sendo esta substancialmente influenciada pelas circunstâncias concretas do momento em que é tomada.

Quadro nº 5

Modelos de Decisão

	Racionalidade Sinóptica	Racionalidade Limitada	Fomento Desconexo	Contentor de lixo
– Actores	Poucos, Coesos	Poucos, Variáveis	Muitos, Diversificados	Muitos, Casuais
– Método	Visão global	Visão ampla	Visão parcial	Improvisação
– Objectivo	Solução perfeita	A Solução melhor	Satisfação	«Tapar buracos»
– Resultado	Reversível	Melhorável	Revisível	Irrepetível

Fonte: Gianfranco Pasquino, *Curso de Ciência Política* (2010:309).

MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Aqui chegados, e para concluirmos este capítulo, falemos agora dos modelos de implementação e avaliação existentes, sendo certo que, após a entrada do tema na agenda política numa primeira fase, da formulação de possíveis soluções numa segunda fase, da tomada de uma decisão por parte do poder político numa terceira, é pois, o momento de, não só, colocar em prática as políticas adoptadas, como também, avaliar se as mesmas alcançaram os objectivos desejados, isto porque, qualquer decisão corre o risco de se tornar letra morta se a sua implementação não fôr acompanhada com atenção (Pasquino;2010:302).

De acordo com Capano e Guiliani, a implementação de qualquer política pública é um processo complexo que revela a estruturação e o modo de funcionamento de um sistema político-institucional, assim como, a verdadeira repartição do poder político entre os diversos interessados na decisão, ou envolvimento nela, bem como a medida do interesse e do envolvimento de cada um deles – citados por Pasquino (2010:303).

Para Maria Cardim (2009:136), é fundamentalmente na fase de implementação que se desenrolam as actividades, se accionam os recursos e se responsabilizam os agentes que vão pôr em prática a “construção” dos meios e das respostas que “factualizam” as políticas públicas. Desse modo, existem duas perspectivas de análise, que se podem identificar e distinguir quando se trata de implementar políticas públicas, sendo que estas podem ser vistas como opostas ou complementares entre si.

Por um lado, o modelo *top-down* (de cima para baixo), mostra-nos que o processo de colocar em prática uma política pública inicia-se no topo da pirâmide hierárquica – nível político – descendo depois até às bases – nível técnico – ou seja, verte directamente do vértice político e burocrático que a formulou e aprovou, para aqueles que estão encarregados de a implementar e de a traduzir em comportamentos efectivos e sanções eficazes (Pasquino;2010:303).

Porém, como nos avisa Caeiro (2015:108), este modelo é mais teórico do que real, uma vez que não tem em atenção, o facto, de que na realidade dificilmente se darão as condições que permitirão tal implementação. Com efeito, dadas as inúmeras e complexas relações entre os diversos actores, dificilmente será possível

obter os resultados que se pretendem eficientes. Quanto às condições são elas, entre outras, as seguintes:

1. Existência de circunstâncias externas paralisantes;
2. Disposição de tempo e recursos suficientes;
3. Combinação necessária de recursos disponíveis em cada momento;
4. A política assenta numa relação causa-efeito;
5. A relação causa-efeito deve de ser directa;
6. A existência de único e evidente agente executor, com ampla liberdade de movimentos;
7. Existência de compreensão e acordo acerca dos objectivos das políticas;
8. Tarefas completamente especificadas;
9. Perfeita coordenação e comunicação;
10. Autoridade pública encarregue da execução deve de ser obedecida sem resistência.

Por outro lado, o modelo *bottom-up* (de baixo para cima), considera que a melhor forma de implementar uma política pública é das bases para o topo da hierarquia, colocando a ênfase nos actores, nas suas relações, objectivos, negociações e força, isto porque, os “operadores de base”, também definidos como *street level bureaucrats* (burocratas de bairro), gozam de uma discricionariedade considerável e difícil de controlar, assim como, a experiência e os recursos necessários para pôr em prática cada política em concreto (Pasquino;2010:304).

Como afirma Pasquino (2010:304), se a comunicação de baixo para cima funciona, a implementação de uma política conscientemente adaptada pelos operadores de base pode fazer com que ela seja adequada, revista e melhorada por agentes que lhe sabem prestar a devida atenção, permitindo assim que os objectivos sejam redefinidos, as informações novamente elaboradas e as alternativas reformuladas e, por vezes, no final, a solução alcançada.

Em suma, numa abordagem ao paradigma do modelo *top-down*, que nasce no vértice superior da pirâmide institucional, atravessa o aparelho ou a agência implementadora até à base e prolonga-se na verificação da percepção social sobre o formato da política pública junto dos destinatários, diríamos que este modelo é essencialmente de carácter dedutivo, sendo possível neste transcurso assegurar a fiabilidade da política, a partir da análise e descodificação dos itinerários e dos

pontos críticos, através de um mapeamento descendente que prossegue o itinerário analítico do topo para a base (Cardim;2009:139).

Por outro lado, o paradigma do modelo *bottom-up*, que nasce na base da estrutura de provisão, isto é, dos burocratas de bairro e do seu contacto com os destinatários finais e com o seu contexto, caracteriza-se por ser um modelo indutivo e explicativo, uma vez que, através de um mapeamento ascendente, prosseguia-se o itinerário analítico a partir dos últimos implementadores da cadeia em direcção ao topo, aos decisores políticos, aos conceptores de políticas públicas, procurando evidenciar a importância do modo como se estudava e se compreendia a implementação, e não o modo como se controlava (Cardim;2009:136).

Por fim, o processo chega assim à sua última fase, que é a da avaliação da política pública, porém os critérios de avaliação existentes são vários. Começamos assim, por um lado, pela *eficácia*, a qual é frequentemente subavaliada, por vezes mesmo esquecida, que mede a capacidade da política em atingir os objectivos pretendidos, por outro lado, temos a *eficiência* que consiste na obtenção daqueles resultados ao menor custo possível (Pasquino;2010:304).

Para Pasquino, a eficácia é provavelmente a qualidade que melhor serve para conferir legitimidade a um governo, por outro lado, a eficiência é a qualidade que serve para legitimar a existência, as prerrogativas, e os privilégios de uma máquina burocrática, sendo improvável que os cálculos de tempos, custos-benefícios e de consecução dos objectivos, se apresentem sem qualquer problema e não se prestem a controvérsias, mesmo que as autoridades políticas e administrativas não venham a invocar obstáculos, custos acrescidos ou objectivos parcialmente atingidos.

No entanto, é necessário acrescentar que uma política pública pode ter consequências negativas imprevistas, mas também, mais raramente, consequências positivas imprevistas, assim, para alguns autores, a correcta avaliação de uma política pública também deve de poder medir os impactos, ou seja, a “sequência de acontecimentos que emanam da promulgação da política saída“, Grumm – citado por Pasquino (2010:305).

Desse modo, os impactos das políticas implementadas podem ser muitos e variados, pelo que, passaremos a apresentar alguns deles:

- 1) Podem dizer respeito às intenções dos policy-makers (fazedores de políticas) e às suas expectativas;
- 2) Podem beneficiar ou prejudicar, numa primeira linha, alguns grupos e alastra-se depois a outros;
- 3) Podem incidir sobre todo o sistema político-económico, como acontece com qualquer reforma que incida sobre políticas de previdência ou assistência social, e sobre as expectativas ou comportamentos de quem delas vai beneficiar, actualmente ou no futuro.

Além disso, a avaliação das políticas públicas também podem ser efectuadas, não só, em termos de *outputs*, isto é, daquilo que saiu no final do processo, que se iniciou na formulação da política e culminou na sua implementação, como também, em termos de *outcomes*, ou seja, daquilo que realmente resultou da implementação daquela política em específico e que se lhe pode atribuir directamente.

Concluindo, e porque a avaliação das políticas públicas de prevenção e combate à corrupção, que foram sendo implementadas, irá ser, como já adiantámos, uma das nossas pedras de toque, partilhamos das mesmas interrogações de Pasquino (2010:305), quando este coloca as questões, sobre como se efectua a avaliação de uma política pública, “quem é que se interessa em fazê-la: serão os próprios decisores ou grupos externos e independentes de peritos? A avaliação é confiada a outros grupos de decisores, ou a grupos de executores?”.

Por último, que parte dos resultados da avaliação – o chamado *feedback* – é introduzido no processo de produção de políticas públicas, por forma a, influenciar uma eventual reformulação de decisões anteriores, ou da criação de outras políticas públicas?

Tentaremos, na medida do possível, responder a estas e a outras questões, que se revelarem ser pertinentes, para a explanação e compreensão, daquilo que nos propusemos a realizar, nos próximos capítulos, para, não somente, conhecer os esforços que o Estado Português já realizou, com a implementação das políticas públicas para prevenir e combater a corrupção, como também, tentar aferir, se as políticas que lhe foram dirigidas, são efectivamente eficazes, isto é, se estão a contribuir para uma redução do fenómeno da corrupção, ou, se estão a ter algum impacto nos comportamentos, que se esperam que a sociedade venha a cumprir.

*“Quando um homem assume uma função pública,
deve considerar-se propriedade do público.”*

Thomas Jefferson

CAPÍTULO III

O “ESTADO” DA CORRUPÇÃO

Em Portugal, à semelhança do que acontece actualmente, um pouco por todas as democracias liberais, onde prevalece o Estado de Direito, este não é imune ao fenómeno organizado, sistemático e geograficamente global, que é a criminalidade económica-financeira, associada à corrupção, a qual tem vindo a manifestar-se no mundo ocidental desde o princípio dos anos 90, como tal, façamos então, neste capítulo, um apanhado do que já foi dito e feito até aos nossos dias.

Num relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de Abril de 2001, garante que o «agravamento» deste tipo de crime, faz com que «a democracia, a proeminência do direito e a estabilidade económica e política da Europa estejam em perigo».

O aumento desta criminalidade, verificada pelo crescimento do número de redes organizadas e pela empresarialização do crime, é uma das consequências negativas da globalização da economia e da inexistência de uma fiscalização e repressão global, uma vez que, a administração da Justiça e da Lei continua a ser incumbência dos Estados, isto é, aplicada a nível nacional e local, de acordo com mecanismos territorialmente delimitados, salvo raros casos previstos de cooperação internacional.

Além disso, como nos descreve Maria José Morgado, (2003:28) – uma das vozes mais activas no combate à corrupção – o facto deste tipo de crime, ao contrário do homicídio, do furto ou do assalto à mão armada, que atentam contra a vida e o património individuais, imediatamente identificáveis e com alto grau de protecção da Lei, a corrupção ataca aquilo que a jurisprudência espanhola classifica de bens macro-sociais, isto é, a legalidade, a concorrência leal, a justa repartição de rendimentos e riquezas.

Por um lado, é uma criminalidade que, à primeira vista, não afecta directamente o cidadão individual, já que os seus autores, são criminosos sem rosto, aparentemente sem acto, e que não provocam danos visíveis – assim sendo, também não existe uma vítima directa – apesar de, na realidade, estes crimes serem graves e profundos, para todos nós e para os actuais Estados de Direito.

Como afirma a magistrada (Morgado;2003:28), praticamente todas as leis penais têm um efeito simbólico na formação da consciência, porém, este novo tipo

de crime, tem vindo a mostrar os limites de um Direito Penal orientado para a protecção dos direitos individuais, com base em instrumentos liberais, sendo aquele incapaz de valorizar conjuntamente o interesse individual e o interesse social.

Por outro lado, e de acordo com o relatório de Abril de 2001 do Conselho da Europa, este alerta para o facto de «uma situação de não-direito que se generalize ameaça sabotar a capacidade do Estado de assegurar a segurança dos seus cidadãos, isto porque, a partir do momento em que o Estado não tem condições de aplicar a Lei, a criminalidade organizada pode sabotar a autoridade estatal e substituir-se a ela».

Foi assim, dentro deste cenário, que Maria José Morgado (2003:16), no seu livro “*O inimigo sem rosto*” nos revela as suas preocupações, como magistrada, ao afirmar que era necessário definir estratégias adequadas de investigação criminal, acertar o passo entre polícias, Ministério Público e Juízes, obter as condenações justas num tempo razoável, havendo para isso, a necessidade de construir um sistema de investigação criminal da grande corrupção que mostre a possibilidade de conciliação entre eficácia, justiça e celeridade.

Ainda assim, questionamo-nos – Porque é que a corrupção é tão nefasta para os modernos Estados de Direito? – a resposta é nos dada por Sampford, Shacklock, Connors, e Galtung, (2006:1), para os quais a corrupção, não somente, mina a imparcialidade, a estabilidade e eficiência de uma sociedade, numa última análise o Estado, assim como, também, a sua capacidade de proporcionar um desenvolvimento sustentável aos seus membros.

Para os autores, a corrupção transfere recursos públicos para os bolsos dos privados, no entanto, e ainda mais importante, é o facto dos pagamentos dos corruptos influenciarem as escolhas políticas feitas por funcionários públicos, assim, a corrupção distorce o processo de aquisição de bens públicos, resultando na selecção de projectos antieconómicos, também conhecidos como projectos de "elefante branco", que sobrecarregaram muitos dos países com dívidas que não podem ser pagas (Sampford et al;2006:1).

Desse modo, se por um lado, a corrupção não puder ser controlada, a viabilidade das instituições democráticas e das economias de mercado é ameaçada, sendo que, uma expectativa generalizada da corrupção pode gerar um ciclo no qual a sua incidência aumenta inexoravelmente, uma vez que, por outro lado, os corruptos são recompensados e os honestos tornam-se desmoralizados, desse

modo, e como consequência, a legitimidade do Estado aos olhos das pessoas comuns está comprometida (Sampford et al;2006:1).

Por conseguinte, o Banco Mundial, garante que a corrupção é «o maior obstáculo ao desenvolvimento económico e social», defendendo assim, que «a corrupção desenvolve-se num ambiente onde o poder de membros da sociedade, medido em termos de acesso aos poderosos e em poder financeiro, suplanta o respeito pelas Leis (...) uma alta desigualdade reduz o crescimento económico, que por sua vez impede a redução da pobreza (...) e afecta o modo como o dinheiro público é aplicado, divergindo o investimento de sectores menos lucrativos, como a educação, para outros de altos lucros, como a construção».

Como afirmámos no primeiro capítulo, a corrupção é o facto pelo qual um agente público, por si, ou interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicita ou aceita para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão, contrários ou não, aos deveres do cargo (corrupção passiva), assim como, o facto pelo qual um sujeito, por si, ou por interposta pessoa, com o seu conhecimento ou ratificação, dá ou promete ao funcionário ou a terceiro com o conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação (corrupção activa).

Assim sendo, como nos descreve Maria José Morgado (2003:57), numa lógica de corrupção, o poder político ou administrativo dos titulares de cargos públicos transforma-se numa mercadoria, num objecto de negócio orientado quase exclusivamente para objectivos criminosos de enriquecimento ou de poder, individual ou de grupo, desse modo, vai-se instalando gradualmente um desvio dos fins dos poderes públicos para fins individuais ilegítimos.

O acto corrupto torna-se possível pela manipulação – alimentada muitas vezes pela burocracia rígida dos serviços – das regras e das Leis, de forma invisível, graças aos pactos de silêncio e opacidade entre corruptor e corrompido, desse modo, a violação dos deveres do cargo, do político, do autarca ou do funcionário, que deviam garantir a igualdade de tratamento dos cidadãos, a proporcionalidade, a justiça, a imparcialidade e a boa-fé, consagrados na Constituição, têm implicações políticas e sócio-económicas corrosivas para todo o aparelho estadual, incluindo o autárquico, e para a sociedade (Morgado;2003:58).

Esse efeito corrosivo pode ocorrer na Administração Fiscal, quando se trocam luvas por evasão fiscal, na autarquia, quando há a adjudicação de uma empreitada a uma empresa que paga o suborno, em troca de outras mais competentes, na Administração Pública, quando ocorre a contratação encapotada em concurso público, na atribuição de fundos europeus, quando são canalizados para empresas criadas para o efeito, sem qualquer capacidade técnica, e não entidades genuinamente interessadas na formação de activos (Morgado;2003:60).

Desse modo, o representante da autoridade pública transmuda-se voluntariamente para agente obscuro de um mercado clandestino, com fins pessoais ilegítimos, assente nos princípios da cunha, do clientelismo e do lucro fácil.

As suas decisões não obdecem aos interesses do Estado, ou a critérios legais, mas sim a objectivos mercantilistas, uma vez que, o seu poder de decisão é negociável, corruptível, determinado pelos interesses dos *lobbies*, e é da concretização destes últimos que ele extrai poder, benefícios e enriquecimento pessoal, em suma, como afirma Maria José Morgado (2003:60), “a corrupção nos negócios passa a ser o negócio da corrupção”.

De acordo com a magistrada, a tudo isto, há que juntar duas características especialmente perigosas do nosso poder político-administrativo, sendo a primeira, a permissão de acumulação de cargos públicos, a concentração excessiva de poderes nas mãos dos presidentes das câmaras, especialmente sobre decisões económicas e no urbanismo, sendo a segunda, a burocracia excessiva, feita do emaranhamento de leis e regras, que permitem o poder arbitrário e institucionalizam a doutrina do «dá-se um jeito» (Morgado;2003:66).

É, pois, a partir desse momento que nascem os potenciais cenários de corrupção, os quais, por sua vez, geram uma série de **fontes de corrupção**, especialmente atraentes para quem não quer jogar limpo, ou para quem está interessado em defraudar as regras, criando, assim, verdadeiras **zonas de risco** nas nossas administrações e instituições públicas, potencializadas pelas práticas de corrupção, estimuladas pela profusão legislativa, pela falta de transparência, pelo deficiente funcionamento dos serviços e pela ausência de uma fiscalização eficaz, e que, por essa razão devem de constituir prioridade da investigação criminal e dos tribunais (Morgado;2003:69), as quais passaremos a identificar:

- i. A primeira fonte de corrupção portuguesa é uma Administração Pública, nos seus mais diversos níveis, degradada pelo abandono dos critérios de gestão e promoção assentes na competência e no mérito e por uma ultraburocratização, que longe de balizar condutas e regras, aumenta o poder arbitrário e descricionário dos agentes públicos;
- ii. A segunda fonte de corrupção radica na utilização perversa do seu cargo, por parte de alguns decisores da Administração Central e Local – ministros, autarcas, secretários de Estado e decisores-gerais – assente na oportunidade de, por vezes, fazerem um uso venal do seu poder na adjudicação e contratação de serviços a empresas, sem que se verifique uma detecção imediata pela fiscalização;
- iii. Uma terceira fonte de corrupção vem das grandes necessidades de financiamento dos partidos, muito para além dos orçamentos permitidos por Lei, essas necessidades financeiras constantes e pesadas geram uma pressão permanente no mercado das obras públicas e adjudicação de serviços, o que acaba por liquidar as relações transparentes entre o Estado e os privados, ou seja, os partidos são simultaneamente fonte e objectivo da corrupção, se não forem auditados correctamente;
- iv. Em quarto lugar, surge o financiamento do futebol, que também é uma possível fonte de corrupção a considerar, dada a popularidade procurada por políticos e autarcas através de financiamentos, doações e outros expedientes, isto porque, o futebol gera simpatia entre o eleitorado, e é uma actividade marcante para a vida social e política, gerando assim, possibilidades de negócio, que para muitos dos decisores, acaba por ser, simultaneamente, um irresistível campo de injeção de verbas desviadas para outros fins, e de recolha de outras verbas para utilização pessoal e partidária;
- v. Em quinto, a instalação de fenómenos crónicos de evasão fiscal, por parte de particulares e empresas, é outra das grandes fontes de corrupção, uma vez que, a tentação de não pagar impostos de forma sistemática faz com que a tentativa de aliciamento dos funcionários públicos seja permanente e ousada transformando-se, assim, numa fonte de corrupção bastante activa;

- vi Por último, o não funcionamento das instâncias de controlo e fiscalização efectivos ao nível dos vários serviços, porque demasiado formalistas, geram um clima de impunidade extremamente aliciante para o candidato à corrupção, já que permitem que os fenómenos de tráfico de influências e de corrupção adquiram uma tal exuberância e solidez de cumplicidades, que se torna praticamente impossível combatê-los pela via criminal.

Uma vez identificadas, por Maria José Morgado (2003;66:ss), no seu livro “*O inimigo sem rosto*”, aquelas que parecem constituir as maiores **fontes de corrupção** na democracia portuguesa, é diagnosticável uma lógica de corrupção que alimenta e se alimenta do mau funcionamento dos sectores públicos vitais, gerando uma série perfeitamente definida de **zonas de risco**, entendidas assim, por concentrarem factores suscetíveis de originar mais facilmente situações de corrupção, tráfico de influências e peculato, fraude e branqueamento dos respectivos proventos, ou seja, de gerarem um poder subterrâneo ameaçador para a democracia, localizado nas autarquias, no futebol, nos financiamentos partidários incontrolados, na Administração Fiscal e em todo um vasto conjunto de serviços públicos de contacto directo e intenso com os cidadãos.

Em suma, como nos relata Luís de Sousa, (2009:9), o crime de corrupção depende de estruturas de oportunidade, de recursos, de bens transaccionáveis, mas também de custos legais e morais, isto é, da capacidade do sistema judicial de reprimir este tipo de ocorrências e de predisposições éticas dos indivíduos para violar a lei ou para actuar contrariamente ao interesse público.

O crime de corrupção não é impulsivo, mas antes calculado, tratando-se, assim, de uma troca em que se conhecem os custos e os proveitos para ambas as partes, além disso, trata-se de um crime em que a vítima não tem rosto, a verdadeira vítima é o contrato social, a coisa pública, os princípios sob os quais assenta o desempenho das instituições que estão na base de qualquer comunidade política - igualdade, solidariedade, imparcialidade, transparência, *accountability*, legalidade, eficácia, integridade (Sousa;2009:10).

No quadro nº 6, identificamos as principais ofensas ao Estado de Direito, como por exemplo, o tráfico de influências, a fraude e corrupção de eleitor, a corrupção activa ou passiva para acto lícito ou ilícito, o suborno activo ou passivo de um titular de cargo político com finalidade de um acto lícito ou ilícito, entre outras

formas de corrupção, assim como, as molduras penais e as sanções previstas no Código Penal, existentes para a prevenção e combate à corrupção no Direito Português, que vigoravam no nosso país em 2003, à data da primeira visita do GRECO, para aqueles que, sendo detentores de cargos públicos, ou não, aproveitam-se das posições que ocupam e subvertendo as regras da legalidade, tentam prevaducar.

Quadro nº 6

Ofensas, fontes e penalidades previstas para a corrupção no Direito Português

Ofensas	Fontes	Penalidades
Tráfico de Influências	Artigo 335º do Código Penal	- Multa ou prisão, (de 6 meses até três anos, de 6 meses até 5 anos) dependendo das circunstâncias.
Fraude e corrupção de eleitor	Artigo 341º do Código Penal	- Multa até 120 dias, ou prisão até 1 ano.
Corrupção passiva para acto lícito ou ilícito	Artigos 372º e 373º do Código Penal	- Ilícito: de 1 a 8 anos de prisão, absolvição para renúncia voluntária da oferta ou retorno de vantagem; mitigação para ajuda com identificação de outras pessoas responsáveis. - Lícito: multa até 240 dias, ou até 2 anos de prisão.
Corrupção activa para acto lícito ou ilícito	Artigo 374º do Código Penal 1) e 2) alíneas	- Ilícito: de 6 meses a 5 anos de prisão. - Lícito: multa até 60 dias, ou até 6 meses em prisão
Suborno passivo de um titular de cargo político com finalidade de um acto lícito ou ilícito	Lei 34/87 secção 16 e 17, Lei 108/2001 de 28 de Novembro	- Ilícito: de 2 a 8 anos de prisão. - Lícito: multa até 300 dias, ou até 3 anos de prisão.
Suborno activo de um titular de cargo político com finalidade de um acto lícito ou ilícito	Lei 34/87 secção 18 1) e 2), Lei 108/2001 de 28 de Novembro	- Ilícito: de 6 meses a 5 anos de prisão. - Lícito: multa até 300 dias, ou 6 meses de prisão.
Conseção de vantagem imprópria por um titular de cargo político para um titular de cargo político ou outro titular de cargo político	Lei 34/87 secção 18 3), Lei 108/2001 de 28 de Novembro	- De 2 a 8 anos de prisão.
Suborno activo e passivo no desporto	Decreto-Lei 390/91 secções 2, 3 e 4, de 10 de Outubro	- Passivo: até 2 anos (competidor) ou até 4 anos (árbitro, treinador, gerente, etc) de prisão. - Activo: até 3 ou 4 anos de prisão (de acordo com a distinção).
Suborno activo prejudicial para o negócio internacional	Decreto-Lei 28/84, Secção 41-A com a Lei de 13/2001 e Lei 108/2001	De 1 a 8 anos de prisão.
Suborno activo e passivo no sector privado	Decreto-Lei 28/84, Secção 41-B e C com a Lei de 13/2001 e Lei 108/2001	Activo e passivo: multa ou até 3 anos de prisão.

Fonte: Greco - Relatório de avaliação de Portugal, primeiro círculo de avaliação, 2003.

OS ACTORES E DECISORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se, por um lado, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do estado, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas, de acordo com o exposto no nº 1 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa, “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

Por outro lado, no nº 2 do artigo 266º da CPR, podemos ler “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”, tornando-se, assim, necessário dotar os organismos da administração pública e os seus agentes – mais do que normas administrativas – de um conjunto de procedimentos e práticas que lhes permitam realizar os fins para as quais foram criados.

Com efeito, como já afirmámos no segundo capítulo, compete aos Estados, uma vez que a corrupção é um problema inerente a todas as sociedades contemporâneas e, de modo, a prosseguir os seus fins, formular e definir um conjunto de políticas públicas. Sendo ao mesmo tempo, também, uma resposta das autoridades a uma exigência expressa pela sociedade, com o objectivo de antecipar ou mitigar as suas consequências (Pasquino;2010:299).

Vejamos agora, de que modo, é que essas mesmas políticas públicas foram implementadas pelo Estado Português e quem foram os seus principais actores, uma vez que, também considerámos que nelas participaram várias entidades com maior ou menor capacidade de intervenção, cujo grau de implicação no processo de produção de políticas públicas, varia em função dos interesses estabelecidos por aquelas entidades, sejam elas nacionais, internacionais ou supranacionais.

Portugal, em 1997, aderiu à Convenção Sobre a Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, emanada da OCDE, assim como, no mesmo ano, assinaria proveniente da ONU a Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional.

Já em 2002, na sequência da ratificação da Convenção Penal Contra a Corrupção, emanado do Conselho da Europa, o nosso país aderiu ao GRECO – Grupo de Estados Contra a Corrupção – posteriormente, em 2003, o governo

português viria a aprovar a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

Efectivamente, estas convenções, não só, tentaram responder ao problema da corrupção, através da criação de um conjunto de iniciativas políticas, de estudos, de reformas legislativas, como também, tipificaram o fenómeno da corrupção e recomendaram os métodos mais adequados à sua prevenção e combate.

De acordo com ensinamentos de Marcelo Rebelo de Sousa e André Matos, (2008:65), “as normas de direito internacional, criadas por costume ou convenção internacionais ou por decisão de organização internacional, podem disciplinar directamente o exercício da função administrativa na ordem interna”.

Porém, no nosso caso, tal acontece, não porque o direito internacional verta directamente para a nossa legislação, mas porque, os governantes, ao aprovarem as convenções saídas daqueles organismos internacionais comprometem-se, perante os outros signatários, a cumprir os objectivos definidos naquelas convenções, vinculando, assim, o Estado Português e os órgãos internamente competentes a adoptarem actos normativos de direito administrativo (Sousa;Matos;2008:65).

Desse modo, e para melhor observarmos o funcionamento interno das nossas instituições, está expresso na alínea i) do artigo 161º, da Constituição da República Portuguesa, que é da competência política e legislativa da Assembleia da República, “Aprovar os tratados, designadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais (...) bem como os acordos internacionais que versem matérias da sua competência reservada ou que o Governo entenda submeter à sua apreciação”.

Além disso, como podemos ler nas alíneas b) e c) do artigo 197º da CRP, é da competência política dos governos “Negociar e ajustar convenções internacionais”, assim como, “Aprovar os acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos”, sendo que, por fim, e de acordo com o lavrado na alínea b) do artigo 135º da CRP, compete ao Presidente da República, nas relações internacionais, “Ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados”.

Em suma, uma vez negociadas e assinadas aquelas convenções, pelos governos, o Estado Português compromete-se, perante as instituições internacionais das quais é membro, não somente, a aprovar e ratificar aqueles acordos, pelos órgãos competentes, vinculando, desse modo, o Estado Português aos objectivos pretendidos, como também, a alterar ou a criar novos enquadramentos legais, por

forma a que os organismos internos adoptem actos normativos de direito administrativo, seja na prevenção, seja no combate ao fenómeno da corrupção.

Para além destes actores externos que acabámos de citar, também participaram nas fases do processo de produção de políticas públicas – ver capítulo II – outras instituições, como a União Europeia, o Banco Mundial ou ainda a Transparência Internacional, em particular na 1ª fase – na qual se dá a identificação do problema através do sistema político e inclusão deste na agenda governamental – assim como na segunda 2ª fase – na qual se pensa na formulação de soluções para o problema e os objectivos a alcançar – uma vez que as 3ª e 4ª fases – tomada de decisão e implementação são da exclusiva responsabilidade dos estados signatários – sendo a 5ª e última fase – a da avaliação – da incumbência de ambas as partes.

Contudo, de entre todas estas instituições, temos de destacar o GRECO – Grupo de Estados Contra a Corrupção – estabelecido em 1999 pelo Conselho da Europa, para monitorizar a conformidade dos Estados com os padrões das organizações anti-corrupção, tendo como principal objectivo, melhorar a capacidade dos seus associados no combate à corrupção, monitorizando as conformidades destes com os padrões anti-corrupção do Conselho da Europa, num processo dinâmico de avaliação mútua e pressão dos pares.

Por outro lado, ajuda a identificar as deficiências das políticas nacionais de anti-corrupção, emitindo recomendações aos Estados signatários, sempre que necessário, a fim de incentivar o poder legislativo a produzir reformas institucionais que sejam pragmáticas, além disso, o GRECO também propociona uma plataforma para a partilha das melhores práticas, quer na detecção da corrupção, quer na sua prevenção.

Portugal, desde que ratificou a Convenção Penal Contra a Corrupção, em 2002, já foi sujeito a quatro ciclos de avaliação pelo GRECO, o primeiro ciclo entre 2003 e 2007, o segundo ciclo entre 2006 e 2010, o terceiro entre 2010 e 2013 e o quarto ciclo entre 2015 e 2019, sendo estes ciclos divididos por temas, ou assuntos a abordar, por parte daquela organização, das quais resultaram várias recomendações ao nosso país, sendo posteriormente avaliadas as políticas, da sua efectiva implementação por parte das autoridades portuguesas.

Quanto aos temas definidos pelo Greco, no seu 2º plenário, de acordo com o artigo 10.3 dos seus Estatutos, os temas do procedimento do Primeiro Ciclo de Avaliação, realizado entre 2003 e 2007, focar-se-iam nos seguintes assuntos:

- **Princípio director 3:** Para aqueles que estão encarregados de prevenir, investigar, processar e julgar ofensas de corrupção: estatuto legal, poderes, meios para reunir provas, independência e autonomia;

- **Princípio director 6:** Imunidade para a investigação, acusação ou julgamento das ofensas de corrupção;

- **Princípio director 7:** Especialização de pessoas ou corpos encarregados de combater a corrupção e meios à sua disposição;

Deste Primeiro Ciclo de Avaliação do GRECO (2003/2007), foram enviadas 12 recomendações ao nosso país, as quais que passamos a identificar:

I	- Estabelecer uma revisão geral do sistema (reuniões regulares entre departamentos, etc.) com a finalidade de conduzir as pesquisas e desenvolver uma estratégia inclusiva para combater formas complexas de crime, inclusive corrupção. Autoridades técnicas, como o Tribunal de Contas ou o Inspecção Geral das Finanças deveriam ser envolvidas;
II	- Dar poderes de inspeção ao departamento disciplinar da Polícia Judiciária e introduzir mecanismos para monitorizar a integridade dos oficiais que trabalham em certos campos (crime organizado, etc.);
III	- Completar a interconexão das várias bases de dados policiais e examinar as características específicas do trabalho da Polícia Judiciária para ajustar adequadamente métodos de funcionamento;
IV	- Aumentar os meios humanos, materiais e outros necessários para a polícia para levar a cabo, na totalidade, as funções na luta contra corrupção;
V	- Revisão dos procedimentos de investigação para ofensas sérias, incluindo ofensas de corrupção e; - Examinar da melhor maneira os problemas associados com a possibilidade de desafio às decisões individuais do Juiz investigador durante a investigação, por exemplo, no exercício do direito de apelar no fim da fase investigadora e; - Reconsiderar a natureza não suspensiva, para propósitos de limitações estatutárias, de apelos arquivados antes do Tribunal Constitucional, para evitar abusos processuais apontados a casos sensíveis prevenindo-os de ir a julgamento;
VI	- Considerar a prudência de fixar quadros de especialistas para ofensas económicas e financeiras (incluindo corrupção), dentro dos tribunais ordinários;
VII	- Dar alguns passos no sentido de aumentar a especialização dos juízes e melhorar os recursos humanos, assim como as perícias no campo da complexidade das ofensas da corrupção;
VIII	- Fortalecer os meios (materiais, humanos, acesso à informação e outros) postos à disposição de Juízes e Procuradores, com vista a assegurar a sua efectiva independência funcional;
IX	- Elevar a consciência de funcionários públicos sobre a sua obrigação em informar as ofensas criminais (Artigo 386º do Código Penal e Artigo 242º do Código de Procedimento Penal), chamando a sua atenção aos procedimentos e mecanismos, em vez de concordar com esta obrigação;
X	- Incluir a discussão e construção de consciências no "Sistema de Controle Interno" com respeito aos riscos e manutenção da corrupção;
XI	- Avaliar o que é que a Inspecção Geral das Finanças (IGF) requer (especialmente em termos de recursos humanos) para o desempenho do seu próprio trabalho e ajustar os recursos adequadamente;
XII	- Adotar directrizes no levantamento das imunidades.

No Segundo Ciclo de Avaliação a Portugal, pelo Greco, decidido na sua 10ª Reunião Plenária (Julho 2002), e de acordo com o artigo 10.3 do seu Estatuto, o segundo ciclo de avaliação, entre (2006/2010), incidiria sobre os seguintes temas:

Tema I - Produtos resultantes da corrupção

- **Princípio director 4:** Apreensão e perda dos produtos da corrupção;
- **Princípio director 19:** Ligações entre a corrupção, o branqueamento e o crime organizado, completados, pelos Membros que ratificaram a Convenção Penal Sobre a Corrupção (STE 173), pelos artigos 19.3º, 13º, 23º da referida Convenção;

Tema II - Administração Pública e corrupção

- **Princípio director 9:** Administração Pública;
- **Princípio director 10:** Agentes Públicos;

Tema III - Pessoas colectivas e corrupção

- **Princípio director 5:** Pessoas Colectivas;
- **Princípio director 8;** Legislação Fiscal, em conjugação, para os Membros que ratificaram a Convenção Penal Sobre a Corrupção (SET 173), com os artigos 14º, 18º e 19.2º da dita Convenção.

Deste modo, no Segundo Ciclo de Avaliação, realizado entre 2006 e 2010, pelo GRECO, foram enviadas 10 recomendações a Portugal, as quais que passamos a identificar:

I	- Utilizar mais sistematicamente as investigações patrimoniais, e usar plenamente todos os meios disponíveis (jurídicos, técnicos e humanos), e se necessário reforçá-los, tendo em vista aumentar a eficácia das investigações financeiras;
II	- Rever as disposições legais existentes em matéria de detecção, apreensão e perda dos produtos da corrupção e do tráfico de influências e, se necessário, desenvolver linhas directrizes sobre tais matérias, e organizar formações suplementares para facilitar a sua aplicação prática;
III	- Reforçar o contributo do dispositivo anti-branqueamento na luta contra a corrupção, em especial assegurando que os órgãos implicados na luta contra o branqueamento e as instituições e profissões submetidas à obrigação de declarar transacções suspeitas, recebam directivas e formação por forma a facilitar a detecção e o reporte de actos de corrupção;
IV	- Proceder mais regularmente a análises sobre os riscos de corrupção e adoptar um tratamento mais integrado sobre os seus aspectos éticos, tendo em vista estender a aplicação de medidas preventivas a todo o sector público, incluindo o de nível local, e controlar a respectiva aplicação;
V	- Introduzir regras apropriadas para todos os funcionários da administração pública em matéria de conflitos de interesses e de migração abusiva para o sector privado, criando simultaneamente mecanismos que permitam assegurar o controlo e a implementação efectiva de tais regras;

VI	- Completar os códigos de conduta existentes por forma a incluírem referências explícitas aos aspectos deontológicos e aos riscos da prática de corrupção (tal como o oferecimento de “luvas”, por ex.), e de forma a abrangerem todos os funcionários da administração pública, prevendo os ditos códigos sanções adequadas em caso de desrespeito. Os programas de formação sobre estes assuntos deveriam ser adaptados, de forma a incluírem exemplos práticos de potenciais situações de conflito de interesses, devendo tais programas serem ministrados a todos os servidores da administração pública (funcionários e/ou outros);
VII	- Fornecer uma protecção adequada aos “denunciante da suspeita” e reexaminar os métodos de tratamento dos casos de suspeita de corrupção no seio da administração pública, de modo a assegurar a aplicação de procedimentos apropriados a tais casos tão breve quanto possível;
VIII	- a) Divulgar mais amplamente o sistema existente sobre “interdição de actividade profissional”; - b) Reforçar o controlo sobre as pessoas colectivas de direito privado – incluindo as sociedades irregulares – e dos seus dirigentes durante e depois do respectivo registo, tendo em conta nomeadamente os seus antecedentes de casos na justiça, e; - c) Dar prioridade à adopção e implementação efectiva do projecto de reforma da legislação sobre a modernização do registo comercial;
IX	- Estabelecer um regime adequado de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções de corrupção activa, tráfico de influências e branqueamento, bem como aplicar sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, conformes à Convenção Penal sobre a Corrupção; ministrar acções de formação apropriadas à implementação efectiva desta responsabilidade e à aplicação de sanções; e ponderar criar um registo criminal de pessoas colectivas que tenham sido objecto de sanções criminais;
X	- Ministrar formação aos inspectores das contribuições e impostos em matéria de detecção de infracções da corrupção.

Por seu turno, no Terceiro Ciclo de Avaliação do GRECO, lançado em Janeiro de 2007 e realizado no período entre 2010/2013, foram analisados os seguintes temas:

Tema I – Incriminações

- **Princípio director 2:** Criminalização da Corrupção; artigos 1a e 1b, 2-12º, 15º-17º, 19º parágrafo 1º da Convenção Penal Sobre a Corrupção (ETS 173), e artigos 1º- 6º do seu Protocolo Adicional (ETS 191).

Tema II - Transparência do Financiamento dos Partidos

- **Princípio director 15:** Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais; artigos 8º, 11º, 12º, 13bº, 14º e 16º da Recomendação Rec (2003) das Regras Comuns Contra a Corrupção no Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais.

Em detrimento do Terceiro Ciclo de Avaliação levada a cabo pelo Greco, nos anos 2010/2013, foram dirigidas ao nosso País 13 recomendações, das quais 6 relativos ao I Tema e 7 relativos ao II Tema, que passaremos a identificar:

I	- Alargar a extensão da aplicação da legislação de suborno activo e passivo a funcionários públicos estrangeiros, membros de assembleias públicas estrangeiras, aos funcionários de organizações internacionais, membros de assembleias parlamentares internacionais, bem como a juízes e funcionários de tribunais internacionais para concordar com as exigências dos Artigos 5, 6, 9, 10 e 11 da Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 173);
II	- Criminalizar o tráfico de influências, activo e passivo em relação a funcionários estrangeiros, em conformidade com o Artigo 12, junto com Artigos 5, 6, 9, 10 e 11 da Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 173);
III	- Assegurar que o suborno de árbitros estrangeiros e jurados é criminalizado de acordo com a Lei portuguesa, em conformidade com os Artigos 4 e 6 do Protocolo Adicional para a Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 191); e proceder rapidamente com a ratificação deste Instrumento;
IV	- (i) Aumentar as sanções criminais em relação ao suborno no sector privado e tráfico de influências, de modo a, assegurar sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas como requerido pelo Artigo 19 da Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 173); - (ii) Criminalizar o tráfico de influências (forma activa para acto "lícito") em conformidade com o Artigo 12 da mesma Convenção; - (iii) Ajustar o período da limitação por tráfico de influências para suborno no sector público;
V	- Rever e analisar adequadamente o mandato de isenção total do castigo concedido a perpetradores de ofensas de suborno no sector público, o qual é concedido em consequência do efectivo arrependimento;
VI	- Estabelecer directrizes e treinar os profissionais que vão aplicar a legislação criminal em corrupção e recolher informação para avaliar como é que o quadro legal opera na prática.
I	- Aumentar a implementação de um formato comum das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, tomar medidas relativas às exigências da contabilidade sobre as rendas e despesas ao nível das filiais locais e regionais dos partidos políticos para aumentar a precisão e transparência de tal contabilidade e a sua apresentação nas contas do partido;
II	- Tomar medidas para assegurar que a informação apropriada contida nas contas anuais do partido e nas contas das campanhas eleitorais sejam tornadas públicas, de um modo expediente que providencie um fácil e pontual acesso do público;
III	- Considerar introduzir mais frequentemente informação sobre rendas, inclusive doações e despesas relativas a campanhas eleitorais através dos partidos políticos, candidatos independentes ou grupos de candidatos nos intervalos apropriados durante o período eleitoral de campanha;
IV	- Levar a cabo um estudo sobre financiamento político em relação aos fluxos financeiros fora da área regulada, em particular, às várias formas de contribuições de terceiros para vários interesses políticos, inclusive candidatos às eleições para aumentar a transparência que diga respeito ao financiamento político de terceiras partes;
V	- (i) Assegurar que o Tribunal Constitucional e a Entidade para as Contas e Financiamento Político (EAPF), sejam providos de recursos para levar a cabo as suas tarefas de uma maneira eficiente e expediente; - (ii) Reduzir consideravelmente o tempo do processo de monitorização anual das contas dos partidos e contas das eleições;
VI	- Considerar o reforço da função reguladora da Entidade para as Contas e Financiamento Político (EAPF) desenvolver sua função aconselhadora, preventiva num frente-a-frente com os partidos políticos;
VII	- Assegurar que as sanções em relação ao financiamento político disponíveis na Lei - como implementadas - são efectivas, proporcionais e dissuasoras, tendo em conta, factores como circunstâncias económicas das pessoas naturais e legais, incluindo assuntos dos partidos sujeitos a tais sanções.

Por último, o corrente Quarto Círculo de Avaliação do GRECO, lançado em Janeiro de 2012, versa sobre “Prevenção da Corrupção em relação a membros do Parlamento, Juízes e Procuradores”, assim, escolhendo este tópico, o GRECO está a desbravar novas terras e a sublinhar a natureza multidisciplinar da sua missão.

Ao mesmo tempo, este tema tem ligações claras com o trabalho prévio do GRECO, notavelmente no seu Primeiro Círculo de Avaliação colocando uma forte ênfase na independência do Ministério da Justiça, no Segundo Círculo de Avaliação examinou em particular, a Administração Pública e no Terceiro Círculo de Avaliação focaram-se na prevenção da corrupção no contexto do financiamento político e partidário (IV Ciclo de Avaliação do GRECO:2015).

Desse modo, no Quarto Ciclo de Avaliação realizado pelo GRECO, entre 2015 e 2019, foram abordados os mesmos assuntos prioritários que são tratados no respeito de todas as pessoas, revisão das funções, nomeadamente:

- **Princípios éticos, regras de conduta e conflitos de interesse;**
- **Proibição ou restrição de certas actividades;**
- **Declaração de activos, renda, exigibilidades e interesses;**
- **Execução das regras aplicáveis;**
- **Consciência.**

Em detrimento dos resultados do último relatório do Quarto Ciclo de Avaliação realizado entre 2015 e 2019, o GRECO dirigiu a Portugal as 15 seguintes recomendações:

Relativo a membros do parlamento;	
I	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Tomar medidas para assegurar que as linhas seculares estabelecidas pelas Regras do Procedimento para as várias fases do processo de legislação são seguidas e; - (ii) Sejam feitas provisões para assegurar o acesso igual de todos os partidos interessados, incluindo sociedade civil, para as várias fases do processo de produção de políticas públicas;
II	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Princípios claros, executáveis, publicamente-declarados e padrões de conduta para Parlamentares que sejam adoptados e equipados com um eficiente mecanismo de controle e; - (ii) Consciência dos princípios e padrões de conduta a serem promovidos entre Parlamentares por orientação dedicada, confidencial, treino e aconselhamento em assuntos como interações apropriadas com terceiros, aceitação de presentes, hospitalidade, outros benefícios e vantagens, conflitos de interesse e prevenção da corrupção dentro da própria hierarquia;
III	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Levar a cabo uma avaliação independente da efectividade do sistema para a prevenção, revelação, averiguação e sancionamento dos conflitos de interesses dos Parlamentares, incluindo especificamente a suficiência de incompatibilidades e desqualificações e o impacto que o sistema está a usar na prevenção e descoberta da corrupção, e tomar em acções corretivas apropriadas (introduzindo sanções dissuasivas, etc.); - (ii) Assegurar que os Parlamentares informem da relação com interesses privados, seja com antecedência ou periodicamente, é assunto para verificações substantivas e regulares por um corpo de supervisão imparcial;

IV	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Estabelecer sanções adequadas para infracções menores da obrigação de informar os activos, incluindo informação incompleta e inexata e; - (ii) As declarações de activos dos Parlamentares serão disponibilizadas publicamente on-line;
V	<ul style="list-style-type: none"> - (i) As declarações de activos de todos os Parlamentares sofrerem supervisões frequentemente e substantivas dentro de um prazo razoável conforme a lei; - (ii) Prover comensuravelmente recursos humanos e outros ao corpo independente de supervisão, incluindo estruturas auxiliares, e a efectiva cooperação deste corpo com outras instituições estatais, em particular, àquelas que exercem controle sobre os conflitos de interesse dos Parlamentares, seja facilitado;
Relativo a Juízes:	
VI	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Que o papel dos conselhos judiciais como garantes da independência dos Juízes e do ministério da justiça seja fortalecido, em particular, provendo na Lei que os Juízes sejam eleitos, menos pelos, por metade dos seus semelhantes; - (ii) Publicar a informação sobre o resultado dos procedimentos disciplinares dentro dos conselhos judiciais de maneira oportuna;
VII	- Que pelo menos metade dos membros das autoridades que assumem decisões na selecção dos Juízes, quer dos Tribunais de Segunda Instância quer do Supremo Tribunal, sejam eleitos (ou escolhidos) pelos seus pares;
VIII	- Assegurar que avaliações periódicas dos Juízes do Tribunal de Primeira Instância e inspecções/avaliações dos Juízes do Tribunal de Segunda Instância averiguem, numa justa, objectiva e oportuna, a sua integridade e complacência com os padrões da conduta judicial;
IX	- Assegurar que o enquadramento legal que governa a realocação de casos e a redesignação de Juízes é consistente, suportado através de objectivos e critérios transparentes, salvaguardando a independência dos Juízes e que os julgamentos finais do Tribunal de Primeira Instância sejam facilmente acessíveis e escurtinados pelo público;
X	- Que os julgamentos finais dos Tribunais de Primeira Instância sejam facilmente acessíveis e escurtinados pelo público;
XI	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Que os padrões de conduta profissional sejam claros, executáveis, publicamente-disponíveis (cobrindo por exemplo: presentes, conflitos de interesse), sejam afixados para todos os Juízes e usados, entre outras coisas, como base para promoção, avaliação periódica e acção disciplinar; - (ii) Promover a consciência dos padrões de conduta entre Juízes por orientação dedicada, aconselhamento confidencial e treino inicial no período de serviço;
Relativo a Procuradores:	
XII	- Que a informação sobre o resultado dos procedimentos disciplinares dentro do Conselho Superior do Ministério Público seja publicada de uma maneira oportuna;
XIII	- Assegurar que a avaliação periódica dos Procuradores anexados ao Tribunal de Primeira Instância e inspecções/avaliações dos Procuradores anexados aos Tribunais de Segunda Instância averiguem, numa justa, objectiva e oportuna maneira, a sua integridade e complacência com os padrões de conduta profissional;
XIV	- Assegurar que as regras que administram as competências e hierarquia da Procuradoria, correspondam ao novo mapa judicial e proteja os Procuradores de interferências inadequadas ou ilegais dentro do sistema;
XV	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Que os padrões de conduta profissional sejam claros, executáveis, publicamente-disponíveis, sejam afixados para todos os Procuradores e usados, entre outras coisas, como base para promoção, avaliação periódica e acção disciplinar; - (ii) Promover a consciência dos padrões de conduta entre Procuradores por orientação dedicada, aconselhamento confidencial e no contexto de treino inicial no período de serviço;

No total, destas quatro avaliações realizadas pelo GRECO, desde a rectificação da Convenção Penal Contra a Corrupção, ou seja, desde 2002 a 2019, esta instituição interestatal já emitiu 50 recomendações a Portugal, sendo estas posteriormente avaliadas por um conjunto de peritos, que se deslocam ao nosso país com o objectivo de elaborarem relatórios para aferirem se as políticas foram efectivamente implementadas pelas autoridades portuguesas, isto é, se estão em conformidade com as recomendações anteriormente emitidas. Veremos, pois, no próximo capítulo aquelas que foram objecto de uma efectiva implementação.

Para além disso, Portugal também é membro da União Europeia, uma instituição supranacional, isto é, uma instituição cujo o poder político se encontra acima do poder político do Estado Português, isto porque, ao assinar os vários Tratados Europeus o nosso país transferiu, ou melhor, delegou parte do seu poder político àquela organização, a qual tem por missão garantir que os seus Estados Membros assumam internamente um conjunto de políticas, sejam elas de natureza fiscal, judicial, sociais, económicas ou de coesão territorial, através do seu poder executivo, que é a Comissão Europeia, sendo que o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu representam o poder legislativo e o Tribunal de Justiça da União Europeia representa o seu poder judiciário.

Desse modo, de acordo com o nº 4 do artigo 8º da CRP, “as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições (...) são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático”, assim, e de acordo com o nº 8 do Artigo 112º da CRP “a transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do nº 4, decreto legislativo regional”.

Assim sendo, as directivas vinculam os Estados Membros destinatários quanto ao resultado a alcançar, mas deixam às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios, uma vez que, o legislador nacional deve adoptar um acto de transposição ou uma «medida nacional de execução» para o direito interno, que adapte o direito nacional aos objetivos fixados nas directivas.

Os Estados Membros dispõem, para a transposição, de uma margem de manobra que lhes permite ter em conta as especificidades nacionais, sendo que, a transposição deve ser efectuada dentro do prazo fixado nas directivas, assim, ao transpôr as directivas, os Estados Membros têm de assegurar o efeito útil do direito

da UE, segundo o princípio de cooperação consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE.

Também Portugal, em matéria de legislação proveniente da União Europeia, já transpôs para a legislação nacional as seguintes medidas:

- Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia (1997), aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 72/2001 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/2001, ambos de 15 de Novembro;

- Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de Julho, a qual cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, criando a **Lei n.º 20/2008**;

- Decisão Quadro n.º 2003/577/JAI, do Conselho, de 22 de Julho, criando a **Lei n.º 25/2009**, que estabelece o regime jurídico da emissão e da execução de decisões de apreensão de bens ou elementos de prova na União Europeia;

- Decisão Quadro n.º 2006/783/JAI, do Conselho, de 6 de Outubro, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda, com a redacção que lhe foi dada pela Decisão Quadro n.º 2009/299/JAI, do Conselho, de 26 de Fevereiro, criando a **Lei n.º 88/2009**, a qual aprova o regime jurídico da emissão e execução de decisões de perda de instrumentos, produtos e vantagens do crime;

- Directiva 2014/42/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Abril de 2014, criando a **Lei n.º 30/2017**, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia;

- Directivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2015, e 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de Dezembro de 2016, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, criando a **Lei n.º 83/2017**;

- Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014 e a Directiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014, criando o **Decreto-Lei n.º 111-B/2017**, que procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo **Decreto-Lei n.º 18/2008**.

Deste modo, o nosso País tem vindo, na medida do possível, uma vez que nem todas as medidas foram integralmente transpostas, a implementar um conjunto de políticas de combate e prevenção da corrupção, provenientes da legislação da União Europeia, com o intuito de erradicar o fenómeno das nossas instituições.

Por outro lado, como anteriormente afirmámos, Portugal também aderiu à Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais, em 1997, sendo esta transposta para o direito interno pela aprovação da Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 19/2000, ambos de 31 de Março, criando a **Lei n.º 13/2001** de 4 de Junho.

Contudo, de todas estas iniciativas legislativas, temos de colocar em evidência a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção, em 2008, pela **Lei nº 54/2008** da Assembleia da República, após a ratificação por parte do governo português, em 2002, da Convenção Penal Contra a Corrupção, do Conselho da Europa e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, no ano de 2003.

O Conselho de Prevenção da Corrupção, de acordo com o disposto no artigo 1º da Lei nº 54/2008, é uma “entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas”, não sendo, por isso, um órgão de investigação criminal, cujas competências pertencem a outros órgãos e instituições do Estado, em especial, ao Ministério Público.

De acordo com o nº 1 do artigo 4º da Lei nº 54/2008, o Conselho de Prevenção da Corrupção é “dotado de autonomia administrativa e as suas despesas de instalação e funcionamento constituem encargo do Estado, através do respectivo Orçamento”, por outro lado, no diz respeito à organização e funcionamento do CPC exposto no artigo 5º da Lei nº 54/2008, observamos que é da sua competência aprovar o programa anual de actividades, o relatório anual e relatórios intercalares e remetê-los à Assembleia da República e ao Governo, assim como aprovar o regulamento da sua organização o seu funcionamento e serviço de apoio.

Além disso, no nº 1 do artigo 2º da Lei nº 54/2008, a actividade do Conselho de Prevenção da Corrupção “está exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção” sendo-lhe atribuída as seguintes funções:

- i. Recolher e organizar informações relativas à prevenção de corrupção activa ou passiva; de criminalidade económica e financeira, de

branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócios, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial;

- ii. Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção da corrupção e avaliar a respectiva eficácia;
- iii. Dar parecer, à solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos do governo próprio das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais de prevenção ou repressão dos factos referidos na alínea a).

Por um lado, o Conselho de Prevenção da Corrupção de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 54/2008 tem o dever de colaborar, com as demais entidades públicas interessadas, na adopção de medidas internas susceptíveis de prevenir a corrupção, designadamente:

- i. Na elaboração de códigos de conduta que, entre outros objectivos, facilitem aos órgãos e agentes a comunicação às autoridades competentes de tais factos ou situações conhecidas no desempenho das suas funções e estabeleçam o dever de participação de actividades externas, investimentos, activos ou benefícios substanciais havidos ou a haver, susceptíveis de criar conflitos de interesses no exercício das suas funções;
- ii. Na promoção de acções de formação inicial ou permanente dos respectivos agentes para a prevenção e combate daqueles factos ou situações.

O Conselho de Prevenção da Corrupção deve ainda cooperar com os organismos internacionais em actividades orientadas aos mesmos objectivos.

Por outro lado, e de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º da Lei 54/2008, “o CPC deve apresentar à Assembleia da República e ao Governo, até final de Março de cada ano, um relatório das suas actividades do ano anterior, procedendo sempre que possível à tipificação das ocorrências ou dos riscos de ocorrências dos factos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º e identificando as actividades de risco agravado na Administração Pública ou no sector público empresarial”.

Já no nº 3 do artigo 7º da Lei 54/2008 o Conselho de Prevenção da Corrupção “pode elaborar relatórios intercalares sobre acções realizadas para cumprimento dos objectivos mencionados na alínea a) do nº 1 do artigo 2.º, remetendo-os à Assembleia da República e ao Governo”, sendo que, como previsto no nº 4 do mesmo artigo, “os relatórios do Conselho de Prevenção da Corrupção podem conter recomendações de medidas legislativas ou administrativas adequadas ao cumprimento dos objectivos mencionados no artigo 2.º”.

De acordo com o expresso no nº 1 do artigo 8º da Lei 54/2008, quando o Conselho de Prevenção da Corrupção tiver “conhecimento de factos susceptíveis de constituir infracção penal ou disciplinar, remeterá participação ao Ministério Público ou à autoridade disciplinar competente, conforme os casos”.

Além disso, no nº 2 do artigo 8º da Lei 54/2008, podemos ler “logo que o Conselho de Prevenção da Corrupção tenha conhecimento de início de um procedimento de inquérito criminal ou disciplinar pelos factos mencionados na alínea a) do nº 1 do artigo 2º, suspenderá a recolha ou organização das informações a eles respeitantes e comunicará tal suspensão às autoridades competentes, que lhe poderão solicitar o envio de todos os documentos pertinentes”.

Por fim, no nº 3 do artigo 8º da Lei 54/2008, estipula que “os relatórios e informações comunicados às autoridades judiciais ou disciplinares competentes estão sujeitos ao contraditório nos correspondentes procedimentos e não podem ser divulgados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção”.

Consequentemente, a implementação do CPC, em 2008, trouxe consigo algumas mudanças substanciais em termos de políticas preventivas, em particular a criação e divulgação de Planos de Prevenção da Corrupção, por parte de todas as instituições nacionais, os quais têm de ser apresentados a esta mesma entidade fiscalizadora, por forma a avaliar os riscos existentes em cada uma delas, com incidência quer nos processos, quer nos procedimentos administrativos.

Por outro lado, e provalvemente, a parte mais visível das políticas preventivas foi, não só, a criação de um conjunto de manuais escolares explicativos do fenómeno da corrupção, para alunos dos vários ciclos académicos, assim como as sessões de esclarecimento divulgadas junto das várias escolas, por parte de técnicos do CPC, como também a criação de um concurso nacional de artes plásticas, intitulado “Imagens contra a corrupção”, numa clara tentativa de, utilizando uma expressão popular, “torçer o pepino enquanto ele ainda é pequeno”.

Concluindo, como podemos observar, foram vários os actores que participaram na primeira e segunda fase do processo de produção de políticas públicas, isto é, em primeiro lugar, a fase na qual se dá a identificação do problema através do sistema político e a inclusão do assunto na agenda governamental, em segundo, a fase na qual se pensa na formulação de soluções para o problema e a forma como se irá alcançar os objectivos pretendidos, colocando em destaque os actores externos como o GRECO e a União Europeia, com os quais os Estado Português – diga-se, os vários governos, os parlamentares das várias legislaturas, nos seus acordos possíveis, assim como os Presidentes da República – têm vindo a trabalhar no sentido de dotar o nosso país das políticas públicas que irradiem das nossas instituições a tão famigerada corrupção.

No entanto, grande parte das políticas regulamentares adoptadas pelo Estado Português, na prevenção e combate à corrupção e à criminalidade conexas, têm sido no sentido de reforçar a legislação do nosso quadro de Direito Penal, seja na inclusão de novas tipologias do crime, seja no aumento das penalizações aos prevadadores, o que, por si só, pode não representar uma efectiva aplicação da lei e realização da justiça por parte dos Tribunais, uma vez que, se não existirem recursos humanos especializados, por um lado, ou recursos materiais, por outro, ou ainda, se as leis elaboradas tiverem um baixo grau de aplicabilidade, como afirma Alexis de Tocqueville a Lei pode ser “dura”, mas as práticas são “moles”.

Além disso, na terceira e quarta fase do processo de produção de políticas públicas, isto é na fase da tomada de decisão e implementação das mesmas, o Estado Português, tem vindo a revelar alguma inércia na sua execução, em particular as últimas recomendações do GRECO, muito provavelmente por causa, não só das atribuladas legislaturas a que o país assistiu, como também dos arranjos institucionais necessários, para que as tomadas de decisão, em sede parlamentar, sejam criadoras de políticas públicas a serem implementadas pelo poder executivo, uma vez que essas recomendações têm como alvo os nossos órgãos de soberania, tenha-se como exemplo, a lei que permitiria regular a actividade *lobista*.

De facto, desde que Portugal aderiu a todas estas instituições, seja através da assinatura de Tratados ou de Convenções Internacionais, ou ainda pela transferência dos poderes políticos, que o nosso país sofreu uma avalanche legislativa, com incidência na primeira década do novo milénio, a fim de reforçar os meios de prevenção e o combate à corrupção e à criminalidade conexas, numa

clara tentativa de resolver aquilo que o professor Guilherme d'Oliveira Martins (Cunha;2015:7), descreve como sendo um problema de natureza social e cultural, que põe em causa a confiança recíproca que deve determinar o bom e adequado relacionamento entre as pessoas de qualquer sociedade, por subverter as boas práticas e os valores éticos que lhe devem estar associados.

Para Guilherme d'Oliveira Martins, antigo presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção, para além do desafio imposto à transformação social para a alteração de padrões e modelos sociais e institucionais, a globalização e as novas coordenadas de combate e prevenção da corrupção devem de actuar na mudança de padrões mentais e culturais das pessoas (Cunha;2015:7).

Isto porque, como já referimos anteriormente, trata-se de um crime em que a vítima não tem rosto, a verdadeira vítima é o contrato social, a coisa pública, os princípios sob os quais assenta o desempenho das instituições que estão na base de qualquer comunidade política, como a igualdade, a solidariedade, a imparcialidade, a transparência, a *accountability* – prestação de contas – a eficácia, assim como a integridade (Sousa;2009:10), isto é, o crime de corrupção afecta os direitos colectivos e abstratos, aqueles bens macro-sociais, como a legalidade, a concorrência leal, a justa repartição de rendimentos e riquezas, numa última instância o moderno Estado de Direito.

Por último, e apesar do Conselho de Prevenção da Corrupção ter sido apenas criado em 2008, como entidade administrativa independente a funcionar junto do Tribunal de Contas, para desenvolver actividades de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas, quer elaborando pareceres e códigos de conduta para as entidades e organismos públicos, quer desenvolvendo um conjunto de iniciativas a nível nacional no domínio da prevenção da corrupção, procurando dotar as instituições da administração pública e os seus agentes com um conjunto de procedimentos e práticas que lhes permitam realizar os fins para as quais foram criados, ou seja, a salvaguarda do interesse público, a longo prazo, acabou por trazer consequências positivas para a nossa Administração Pública.

Por conseguinte, como afirmámos, a nossa pedra de toque irá ser a avaliação da implementação das políticas públicas de prevenção e combate à corrupção, como tal, no próximo capítulo interrogamo-nos, como Pasquino “quem é que se interessa em fazê-la: os próprios decisores ou grupos externos e independentes de peritos? A avaliação é confiada a outros grupos de decisores, ou a grupos de executores?”.

*“E o maior castigo consiste em ser governado por alguém
pior do que nós, quando não queremos ser nós a governar”*

Platão

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO - IMPLEMENTAÇÃO

Como afirmámos anteriormente, é fundamentalmente na fase de implementação que se desenrolam as actividades, se accionam os recursos e se responsabilizam os agentes que vão pôr em prática a “construção” dos meios e das respostas que “factualizam” as políticas públicas (Cardim;2009:136).

Desse modo, existem duas perspectivas de análise, que se podem identificar e distinguir quando se trata de implementar políticas públicas, sendo que estas podem ser vistas como opostas ou complementares entre si, por um lado, o modelo *top-down* – de cima para baixo – no qual o processo de colocar em prática uma política pública inicia-se no topo da pirâmide hierárquica, descendo depois até às bases, ou seja, verte directamente do vértice político e burocrático que a formulou e aprovou, para aqueles que estão encarregados de a executar (Pasquino;2010:303).

Por outro lado, o modelo *bottom-up* – de baixo para cima – considera que a melhor forma de implementar uma política pública é das bases para o topo da hierarquia, colocando a ênfase nos actores, nas suas relações, objectivos, negociações e força, isto porque, os “operadores de base”, gozam de uma discricionariedade considerável, assim como, de experiência e dos recursos necessários para pôr em prática cada política em concreto (Pasquino;2010:304).

No entanto, e porque temos um número limitado de páginas para expor as nossas ideias, faremos apenas uma breve exposição destes dois modelos de análise de implementação das políticas públicas, utilizando para o efeito, não só, os relatórios do GRECO, que nos permitem realizar uma análise utilizando o modelo *top-down*, ao longo do tempo, ou seja, retrospectivamente, como também, o último relatório do Conselho de Prevenção da Corrupção, que nos permite fazer uma análise utilizando o modelo *bottom-up*, mas desta vez prospectivamente.

Desse modo, tentaremos responder às questões suscitadas por Pasquino sobre a avaliação de uma política pública, ou seja, “quem é que se interessa em fazê-la?”, são os próprios decisores ou grupos externos e independentes de peritos, ou, a avaliação é confiada a outros grupos de decisores, ou a grupos de executores? A resposta à primeira pergunta é, a grupos externos de peritos independentes, uma vez que, estando do lado de fora da fase de tomada de decisão política, são imparciais e objectivos na avaliação das políticas que foram sendo implementadas.

Por outro lado, a resposta em relação à segunda questão, isto é, se a avaliação é confiada a outros grupos de decisores, ou a grupos de executores? A resposta encontra-se nos grupos de executores, os “*street level bureaucrats*”, uma vez que são eles que se encontram mais próximos, não só do público alvo, como também dos objectivos que se pretendem atingir com a implementação das políticas.

Consequentemente, comecemos por recorrer aos relatórios do Grupo de Estados Contra a Corrupção, para aferir se as políticas públicas propostas pelas recomendações do grupo, ou melhor, pelo conjunto de peritos nomeados pelo grupo, estão em conformidade com o proposto ao nosso país, ou seja, na gíria, se chegaram a sair do papel, para uma efectiva implementação no terreno, expondo esses resultados no quadro nº 7, que analisaremos de seguida.

Quadro nº 7

Ciclos de Avaliação do Greco - Conformidades

1º Ciclo de Avaliação 2005		2º Ciclo de Avaliação 2008		3º Ciclo de Avaliação 2013		4º Ciclo de Avaliação 2019	
I		I		I		I	
II		II		II		II	
III		III		III		III	
IV		IV		IV		IV	
V		V		V		V	
VI		VI		VI		VI	
VII		VII		I		VII	
VIII		VIII		II		VIII	
IX		IX		III		IX	
X		X		IV		X	
XI				V		XI	
XII				VI		XII	
				VII		XIII	
						XIV	
						XV	
Não Implementada		Parcialmente Implementada		Implementada de Forma Satisfatória		Satisfatoriamente Implementada	

Fonte: Relatórios de Conformidades dos Ciclos de Avaliação I, II, III e IV do GRECO.

Como podemos observar no nosso quadro nº 7, das doze recomendações feitas a Portugal, no 1º ciclo de avaliação que se realizou entre 2003 e 2007, apenas uma não foi implementada pelos governos da altura, nomeadamente a que dizia respeito à adopção de directrizes ao levantamento das imunidades dos membros do parlamento em caso de corrupção.

Na altura, as autoridades Portuguesas declararam que algumas das directrizes para o Parlamento levantar a imunidade foram introduzidas por emendas ao Artigo 11º das regras Estatutárias dos Membros do Parlamento, sendo que um novo 4º parágrafo foi inserido no Artigo 11º, especificando casos onde poderiam ser iniciados processos formais contra membros do Parlamento requerendo o levantamento da imunidade, mesmo se a sentença máxima pudesse ser menos que três anos de prisão, abolindo a votação secreta para o levantamento da imunidade e especificando o tempo de suspensão do mandato, limitado ao período da acusação criminal – *First Evaluation Round – Compliance Report on Portugal* (2005:9).

Além disso, as autoridades informaram que, em 2004, o Parlamento publicou um manual para os seus membros com um capítulo sobre corrupção, com particular consideração para a imunidade. O manual clarificava assuntos como a intenção dos votos e pontos de vista expressos no exercício e em relação às funções parlamentares, também deixava claro, que a imunidade parlamentar não acabava com os procedimentos criminais, sendo só aplicável debaixo de certas circunstâncias adiando procedimentos até ao fim do mandato de um parlamentar.

Porém, as medidas levadas a cabo pelas autoridades portuguesas não chegaram à emissão de directrizes para o levantamento de imunidade em casos de corrupção, pelo que a recomendação feita pelo GRECO foi considerada como não tendo sido implementada – *First Evaluation Round* (2005:9).

Por um lado, as recomendações realizadas no âmbito da revisão dos procedimentos de investigação para ofensas sérias, incluindo ofensas de corrupção, assim como, examinar da melhor maneira os problemas associados com a possibilidade de contestar as decisões do juiz investigador durante a investigação, como por exemplo, o direito de apelar no fim da fase investigadora, ou ainda reconsiderar a natureza não suspensiva, para propósitos de limitações estatutárias, de apelos arquivados antes da entrada no Tribunal Constitucional, de modo a evitar abusos processuais apontados a casos sensíveis prevenindo-os de ir a julgamento, foram consideradas como parcialmente implementadas.

Por outro lado, as recomendações feitas no sentido de considerar a fixação de quadros de especialistas para ofensas económicas e financeiras – incluindo a corrupção – dentro dos tribunais ordinários, ou ainda, avaliar o que é que a Inspeção Geral das Finanças necessita em termos de recursos humanos, para o desempenho do seu próprio trabalho, ajustando adequadamente os recursos, foram consideradas como implementadas de forma satisfatória, tendo as restantes recomendações feitas pelo GRECO, sido avaliadas como satisfatoriamente implementadas.

1º Ciclo de Avaliação do GRECO – Relatório de Conformidades (2003/2007).

I	- Estabelecer uma revisão geral do sistema (reuniões regulares entre departamentos, etc.) com a finalidade de conduzir as pesquisas e desenvolver uma estratégia inclusiva para combater formas complexas de crime, inclusivé corrupção. Autoridades técnicas, como o Tribunal de Contas ou o Inspeção Geral das Finanças deveriam ser envolvidas;
II	- Dar poderes de inspeção ao departamento disciplinar da Polícia Judiciária e introduzir mecanismos para monitorizar a integridade dos oficiais que trabalham em certos campos (crime organizado, etc.);
III	- Completar a interconexão das várias bases de dados policiais e examinar as características específicas do trabalho da Polícia Judiciária para ajustar adequadamente métodos de funcionamento;
IV	- Aumentar os meios humanos, materiais e outros necessários para a polícia para levar a cabo, na totalidade, as funções na luta contra corrupção;
V	- Revisão dos procedimentos de investigação para ofensas sérias, incluindo ofensas de corrupção e; - Examinar da melhor maneira os problemas associados com a possibilidade de desafio às decisões individuais do Juiz investigador durante a investigação, por exemplo, no exercício do direito de apelar no fim da fase investigadora e; - Reconsiderar a natureza não suspensiva, para propósitos de limitações estatutárias, de apelos arquivados antes do Tribunal Constitucional, para evitar abusos processuais apontados a casos sensíveis prevenindo-os de ir a julgamento;
VI	- Considerar a prudência de fixar quadros de especialistas para ofensas económicas e financeiras (incluindo corrupção), dentro dos tribunais ordinários;
VII	- Dar alguns passos no sentido de aumentar a especialização dos Juízes e melhorar os recursos humanos, assim como as perícias no campo da complexidade das ofensas da corrupção;
VIII	- Fortalecer os meios (materiais, humanos, acesso à informação e outros) postos à disposição de Juízes e Procuradores, com vista a assegurar a sua efectiva independência funcional;
IX	- Elevar a consciência de funcionários públicos sobre a sua obrigação em informar as ofensas criminais (Artigo 386º do Código Penal e Artigo 242º do Código de Procedimento Penal), chamando a sua atenção aos procedimentos e mecanismos, em vez de concordar com esta obrigação;
X	- Incluir a discussão e construção de consciências no “Sistema de Controle Interno” com respeito aos riscos e manutenção da corrupção;
XI	- Avaliar o que é que a Inspeção Geral das Finanças (IGF) requer (especialmente em termos de recursos humanos) para o desempenho do seu próprio trabalho e ajustar os recursos adequadamente;
XII	- Adotar directrizes no levantamento das imunidades.

Já na segunda avaliação do GRECO, realizada entre o período de 2006 e 2010, da qual saíram dez recomendações ao nosso país, apenas duas foram consideradas como satisfatoriamente implementadas, sendo elas, em primeiro lugar, o fornecimento de uma protecção adequada aos “denunciante da suspeita” e o reexaminar dos métodos de tratamento para casos de suspeita de corrupção no seio da administração pública, de modo a assegurar a aplicação de procedimentos apropriados, tão breve quanto possível e, em segundo lugar, a formação dada aos inspectores das contribuições e impostos em matéria de detecção de infracções da corrupção – *Second Evaluation Round – Compliance Report on Portugal (2010)*.

Por um lado, as medidas adoptadas pela República Portuguesa, no que diz respeito a uma utilização mais sistemática das investigações patrimoniais usando plenamente todos os meios disponíveis, sejam eles jurídicos, técnicos ou humanos, e se necessário reforçá-los, tendo em vista aumentar a eficácia das investigações financeiras, assim como, proceder mais regularmente a análises sobre os riscos de corrupção e adoptar um tratamento mais integrado sobre os seus aspectos éticos, tendo em vista estender a aplicação de medidas preventivas a todo o sector público, incluindo o de nível local, e controlar a respectiva aplicação.

Por outro lado, não só a introdução de regras apropriadas para todos os funcionários da administração pública em matéria de conflitos de interesses e de migração abusiva para o sector privado, criando simultaneamente mecanismos que permitam assegurar o controlo e a implementação efectiva de tais regras, como também estabelecer um regime adequado de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções de corrupção activa, tráfico de influências e branqueamento, bem como aplicar sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, conformes à Convenção Penal Sobre a Corrupção.

Ou ainda, ministrar acções de formação apropriadas à implementação efectiva desta responsabilidade, tal como à aplicação de sanções, e ainda, ponderar criar um registo criminal de pessoas colectivas que tenham sido objecto de sanções criminais, foram todas consideradas como implementadas de forma satisfatória.

Por último, a revisão das disposições legais existentes em matéria de detecção, apreensão e perda dos produtos da corrupção e do tráfico de influências, assim como o reforço do dispositivo anti-branqueamento na luta contra a corrupção, ou completar os códigos de conduta existentes, por forma a incluírem referências explícitas aos aspectos deontológicos e aos riscos da prática de corrupção de forma

a abrangerem todos os funcionários da administração pública, prevendo nos ditos códigos, sanções adequadas em caso de desrespeito, entre outras medidas, foram consideradas apenas como parcialmente implementadas.

2º Ciclo de Avaliação do GRECO – Relatório de Conformidades (2006/2010).

I	- Utilizar mais sistematicamente as investigações patrimoniais, e usar plenamente todos os meios disponíveis (jurídicos, técnicos e humanos), e se necessário reforçá-los, tendo em vista aumentar a eficácia das investigações financeiras;
II	- Rever as disposições legais existentes em matéria de detecção, apreensão e perda dos produtos da corrupção e do tráfico de influências e, se necessário, desenvolver linhas directrices sobre tais matérias, e organizar formações suplementares para facilitar a sua aplicação prática;
III	- Reforçar o contributo do dispositivo anti-branqueamento na luta contra a corrupção, em especial assegurando que os órgãos implicados na luta contra o branqueamento e as instituições e profissões submetidas à obrigação de declarar transacções suspeitas, recebam directivas e formação por forma a facilitar a detecção e o reporte de actos de corrupção;
IV	- Proceder mais regularmente a análises sobre os riscos de corrupção e adoptar um tratamento mais integrado sobre os seus aspectos éticos, tendo em vista estender a aplicação de medidas preventivas a todo o sector público, incluindo o de nível local, e controlar a respectiva aplicação;
V	- Introduzir regras apropriadas para todos os funcionários da administração pública em matéria de conflitos de interesses e de migração abusiva para o sector privado, criando simultaneamente mecanismos que permitam assegurar o controlo e a implementação efectiva de tais regras;
VI	- Completar os códigos de conduta existentes por forma a incluírem referências explícitas aos aspectos deontológicos e aos riscos da prática de corrupção (tal como o oferecimento de “luvas”, p. ex.), e de forma a abrangerem todos os funcionários da administração pública, prevendo os ditos códigos sanções adequadas em caso de desrespeito. Os programas de formação sobre estes assuntos deveriam ser adaptados, de forma a incluírem exemplos práticos de potenciais situações de conflito de interesses, devendo tais programas serem ministrados a todos os servidores da administração pública (funcionários e/ou outros);
VII	- Fornecer uma protecção adequada aos “denunciadores da suspeita” e reexaminar os métodos de tratamento dos casos de suspeita de corrupção no seio da administração pública, de modo a assegurar a aplicação de procedimentos apropriados a tais casos tão breve quanto possível;
VIII	- a) Divulgar mais amplamente o sistema existente sobre “interdição de actividade profissional”; - b) Reforçar o controlo sobre as pessoas colectivas de direito privado – incluindo as sociedades irregulares – e dos seus dirigentes durante e depois do respectivo registo, tendo em conta nomeadamente os seus antecedentes de casos na justiça, e; - c) Dar prioridade à adopção e implementação efectiva do projecto de reforma da legislação sobre a modernização do registo comercial;
IX	- Estabelecer um regime adequado de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções de corrupção activa, tráfico de influências e branqueamento, bem como aplicar sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, conformes à Convenção Penal sobre a Corrupção; ministrar acções de formação apropriadas à implementação efectiva desta responsabilidade e à aplicação de sanções; e ponderar criar um registo criminal de pessoas colectivas que tenham sido objecto de sanções criminais;
X	- Ministrando formação aos inspectores das contribuições e impostos em matéria de detecção de infracções da corrupção.

Já no terceiro ciclo de avaliação do GRECO, levado a cabo pelo entre 2010 e 2013, do qual saíram treze recomendações feitas a Portugal, apenas uma foi considerada como não implementada, concretamente a realização de um estudo sobre financiamento político em relação aos fluxos financeiros fora da área regulada, em particular, às várias formas de contribuições de terceiros para vários interesses políticos, inclusivé candidatos às eleições, no sentido de aumentar a transparência que diga respeito ao financiamento político de terceiras partes.

Por um lado, o reforço da função reguladora da Entidade para as Contas e Financiamento Político, assim como o desenvolvimento da sua função aconselhadora e preventiva num frente-a-frente com os partidos políticos, foi considerada como implementada de forma satisfatória.

Por outro lado, o alargamento da aplicação da legislação de suborno activo e passivo, assim como a criminalização do tráfico de influências, activo e passivo a funcionários públicos estrangeiros, membros de assembleias públicas estrangeiras, aos funcionários de organizações internacionais, membros de assembleias parlamentares internacionais, bem como a Juízes e funcionários de tribunais internacionais para concordar com as exigências dos artigos 5º, 6º, 9º, 10º e 11º da Convenção Penal Sobre a Corrupção.

E ainda, assegurar que o suborno de árbitros estrangeiros e jurados é criminalizado de acordo com a Lei portuguesa, em conformidade com os artigos 4º e 6º do Protocolo Adicional à Convenção Penal Sobre a Corrupção e proceder rapidamente com a ratificação deste instrumento e também aumentar as sanções criminais em relação ao suborno no sector privado e tráfico de influências, de modo a assegurar sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas como requerido pelo artigo 19º da Convenção Penal Sobre a Corrupção, entre outras, foram consideradas como parcialmente implementadas.

Por último, a implementação de um formato comum das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, tomar medidas relativas às exigências da contabilidade sobre as rendas e despesas ao nível das filiais locais e regionais dos partidos políticos e, além disso, assegurar que a informação contida nas contas anuais dos partidos e nas contas das campanhas eleitorais sejam tornadas públicas, de um modo expediente que providencie um fácil e pontual acesso do público, foram consideradas como satisfatoriamente implementadas pelos peritos do GRECO.

3º Ciclo de Avaliação do GRECO – Relatório de Conformidades (2010/2013).

I	- Alargar a extensão da aplicação da legislação de suborno activo e passivo a funcionários públicos estrangeiros, membros de assembleias públicas estrangeiras, aos funcionários de organizações internacionais, membros de assembleias parlamentares internacionais, bem como a Juízes e funcionários de tribunais internacionais para concordar com as exigências dos Artigos 5, 6, 9, 10 e 11 da Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 173);
II	- Criminalizar o tráfico de influências, activo e passivo em relação a funcionários estrangeiros, em conformidade com o Artigo 12 junto com Artigos 5, 6, 9, 10 e 11 da Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 173);
III	- Assegurar que o suborno de árbitros estrangeiros e jurados é criminalizado de acordo com a Lei portuguesa, em conformidade com os Artigos 4 e 6 do Protocolo Adicional para a Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 191); e proceder rapidamente com a ratificação deste Instrumento;
IV	- (i) Aumentar as sanções criminais em relação ao suborno no sector privado e tráfico de influências, de modo a, assegurar sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas como requerido pelo Artigo 19 da Lei Criminal da Convenção da Corrupção (ETS 173); - (ii) Criminalizar o tráfico de influências (forma activa para acto "lícito") em conformidade com o Artigo 12 da mesma Convenção; - (iii) Ajustar o período da limitação por tráfico de influências para suborno no sector público;
V	- Rever e analisar adequadamente o mandato de isenção total do castigo concedido a perpetradores de ofensas de suborno no sector público, o qual é concedido em consequência do efectivo arrependimento;
VI	- Estabelecer directrizes e treinar os profissionais que vão aplicar a legislação criminal em corrupção e recolher informação para avaliar como é que o quadro legal opera na prática.
I	- Aumentar a implementação de um formato comum das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, tomar medidas relativas às exigências da contabilidade sobre as rendas e despesas ao nível das filiais locais e regionais dos partidos políticos para aumentar a precisão e transparência de tal contabilidade e a sua apresentação nas contas do partido;
II	- Tomar medidas para assegurar que a informação apropriada contida nas contas anuais do partido e nas contas das campanhas eleitorais sejam tornadas públicas, de um modo expediente que providencie um fácil e pontual acesso do público;
III	- Considerar introduzir mais frequentemente informação sobre rendas, inclusivé doações e despesas relativas a campanhas eleitorais através dos partidos políticos, candidatos independentes ou grupos de candidatos nos intervalos apropriados durante o período eleitoral de campanha;
IV	- Levar a cabo um estudo sobre financiamento político em relação aos fluxos financeiros fora da área regulada, em particular, às várias formas de contribuições de terceiros para vários interesses políticos, inclusivé candidatos às eleições para aumentar a transparência que diga respeito ao financiamento político de terceiras partes;
V	- (i) Assegurar que o Tribunal Constitucional e a Entidade para as Contas e Financiamento Político (EAPF), sejam providos de recursos para levar a cabo as suas tarefas de uma maneira eficiente e expediente; - (ii) Reduzir consideravelmente o tempo do processo de monitorização anual das contas dos partidos e contas das eleições;
VI	- Considerar o reforço da função reguladora da Entidade para as Contas e Financiamento Político (EAPF) desenvolver sua função aconselhadora, preventiva num frente-a-frente com os partidos políticos;
VII	- Assegurar que as sanções em relação ao financiamento político disponíveis na Lei - como implementadas - são efectivas, proporcionais e dissuasoras, tendo em conta, factores como circunstâncias económicas das pessoas naturais e legais, incluindo assuntos dos partidos sujeitos a tais sancões.

Quanto ao quarto ciclo de avaliação, compreendido entre o período de 2015 a 2019, das quinze recomendações feitas ao nosso país, apenas uma foi considerada como implementada de forma satisfatória, nomeadamente a que dizia respeito à publicação de maneira oportuna da informação sobre os resultados dos procedimentos disciplinares dentro do Conselho Superior do Ministério Público.

Enquanto que a realização de uma avaliação independente da efectividade do sistema para a prevenção, revelação, averiguação e sancionamento dos conflitos de interesses dos Parlamentares, incluindo especificamente a suficiência de incompatibilidades e desqualificações e o impacto que o sistema está a usar na prevenção e descoberta da corrupção, tomando acções correctivas apropriadas, ou ainda, assegurar que os Parlamentares informem da relação com interesses privados, seja com antecedência ou periodicamente sendo assunto para verificações substantivas e regulares por um corpo de supervisão imparcial, assim como, prover recursos humanos ao corpo independente de supervisão, incluindo estruturas auxiliares, e a efectiva cooperação deste corpo com outras instituições estatais, em particular, àquelas que exercem controle sobre os conflitos de interesse dos Parlamentares, entre outras medidas, foram apenas parcialmente implementadas.

De resto, todas as outras recomendações, foram consideradas como não tendo sido implementadas pelo Estado Português, pelo menos até a data, se o serão no futuro, esperemos que sejam realizados esforços no sentido positivo.

4º Ciclo de Avaliação do GRECO – Relatório de Conformidades (2015/2019).

Relativo a membros do parlamento;	
I	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Tomar medidas para assegurar que as linhas seculares estabelecidas pelas Regras do Procedimento para as várias fases do processo de legislação são seguidas e; - (ii) Sejam feitas provisões para assegurar o acesso igual de todos os partidos interessados, incluindo sociedade civil, para as várias fases do processo de produção de políticas públicas;
II	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Princípios claros, executáveis, publicamente-declarados e padrões de conduta para Parlamentares que sejam adoptados e equipados com um eficiente mecanismo de controle e; - (ii) Consciência dos princípios e padrões de conduta a serem promovidos entre Parlamentares por orientação dedicada, confidencial, treino e aconselhamento em assuntos como interacções apropriadas com terceiros, aceitação de presentes, hospitalidade, outros benefícios e vantagens, conflitos de interesse e prevenção da corrupção dentro da própria hierarquia;
III	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Levar a cabo uma avaliação independente da efectividade do sistema para a prevenção, revelação, averiguação e sancionamento dos conflitos de interesses dos Parlamentares, incluindo especificamente a suficiência de incompatibilidades e desqualificações e o impacto que o sistema está a usar na prevenção e descoberta da corrupção, e tomar em acções correctivas apropriadas (introduzindo sanções dissuasivas, etc.); - (ii) Assegurar que os Parlamentares informem da relação com interesses privados, seja com antecedência ou periodicamente, é assunto para verificações substantivas e regulares por um corpo de supervisão imparcial;

IV	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Estabelecer sanções adequadas para infracções menores da obrigação de informar os activos, incluindo informação incompleta e inexata e; - (ii) As declarações de activos dos Parlamentares serão disponibilizadas publicamente on-line;
V	<ul style="list-style-type: none"> - (i) As declarações de activos de todos os Parlamentares sofrerem supervisões frequentemente e substantivas dentro de um prazo razoável conforme a lei; - (ii) Prover comensuravelmente recursos humanos e outros ao corpo independente de supervisão, incluindo estruturas auxiliares, e a efectiva cooperação deste corpo com outras instituições estatais, em particular, àquelas que exercem controle sobre os conflitos de interesse dos Parlamentares, seja facilitado;
Relativo a Juízes:	
VI	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Que o papel dos conselhos judiciais como garantes da independência dos Juízes e do Ministério da Justiça seja fortalecido, em particular, provendo na Lei que os Juízes sejam eleitos, menos pelos, por metade dos seus semelhantes; - (ii) Publicar a informação sobre o resultado dos procedimentos disciplinares dentro dos conselhos judiciais de maneira oportuna;
VII	- Que pelo menos metade dos membros das autoridades que assumem decisões na seleção dos Juizes, quer dos Tribunais de Segunda Instância quer do Supremo Tribunal, sejam eleitos (ou escolhidos) pelos seus pares;
VIII	- Assegurar que avaliações periódicas dos Juízes do Tribunal de Primeira Instância e inspecções/avaliações dos Juízes do Tribunal de Segunda Instância averiguem, numa justa, objectiva e oportuna, a sua integridade e complacência com os padrões da conduta judicial;
IX	- Assegurar que o enquadramento legal que governa a realocação de casos e a redesignação de Juízes é consistente, suportado através de objectivos e critérios transparentes, salvaguardando a independência dos Juízes e que os julgamentos finais do Tribunal de Primeira Instância sejam facilmente acessíveis e escurtinados pelo público;
X	- Que os julgamentos finais dos Tribunais de Primeira Instância sejam facilmente acessíveis e escurtinados pelo público;
XI	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Que os padrões de conduta profissional sejam claros, executáveis, publicamente-disponíveis (cobrindo por exemplo: presentes, conflitos de interesse), sejam afixados para todos os Juízes e usados, entra outras coisas, como base para promoção, avaliação periódica e acção disciplinar; - (ii) Promover a consciência dos padrões de conduta entre Juízes por orientação dedicada, aconselhamento confidencial e treino inicial no período de serviço;
Relativo a Procuradores:	
XII	- Que a informação sobre o resultado dos procedimentos disciplinares dentro do Conselho Superior do Ministério Público seja publicada de uma maneira oportuna;
XIII	- Assegurar que a avaliação periódica dos Procuradores anexados ao Tribunal de Primeira Instância e inspecções/avaliações dos Procuradores anexados aos Tribunais de Segunda Instância averiguam, numa justa, objectiva e oportuna maneira, a sua integridade e complacência com os padrões de conduta profissional;
XIV	- Assegurar que as regras que administram as competências e hierarquia da Procuradoria, correspondam ao novo mapa judicial e proteja os Procuradores de interferências inadequadas ou ilegais dentro do sistema;
XV	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Que os padrões de conduta profissional sejam claros, executáveis, publicamente-disponíveis, sejam afixados para todos os Procuradores e usados, entra outras coisas, como base para promoção, avaliação periódica e acção disciplinar; - (ii) Promover a consciência dos padrões de conduta entre Procuradores por orientação dedicada, aconselhamento confidencial e no contexto de treino inicial no período de serviço;

Não querendo entrar em considerações de carácter político, o que podemos observar no gráfico nº 1, é que apenas 16% das recomendações que foram feitas a Portugal, não tiveram, ainda, uma implementação efectiva, sobretudo aquelas que se destinam a regular o fenómeno da corrupção em órgãos de soberania, como Juízes e Procuradores, inclusivé dos Parlamentares.

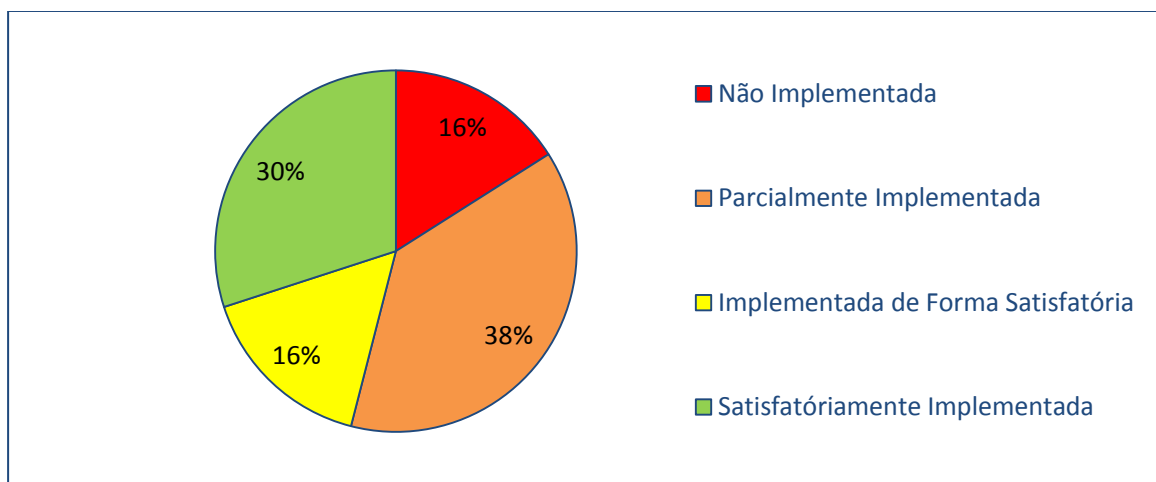
Além disso, 38% das medidas adoptadas foram consideradas como parcialmente implementadas, enquanto que 16% foram consideradas como implementadas de forma satisfatória e 30% consideradas como satisfatóriamente implementadas, no entanto, se juntarmos as medidas que foram implementadas de forma satisfatória com as que foram satisfatóriamente implementadas ficamos com um total de 46% das medidas concretizadas, quase metade.

É certo que, este é um daqueles momentos em que podemos utilizar uma expressão popular, da qual uns afirmam que o copo está meio cheio, sendo que outros afirmam que o copo, ainda, está meio vazio.

Como afirma Pasquino, a prevalência de um modelo de decisão de políticas públicas, será determinada, em boa medida, mais do que pelo tipo de política pública, pela natureza dos arranjos institucionais, ou seja, forma de governo, tipo de administração burocrática, forma de Estado, sistema de partidos e modalidades de formação de coligações (2010:298). Lembramos apenas, que as três últimas legislaturas não têm tido a fácil tarefa, de porventura, lidar com algumas matérias que possam ser melindrosas, para alguns, quando outros assuntos, mais urgentes e mais permentes, surgem no horizonte e aos quais tem de ser dada uma resposta igualmente cabal, por parte dos decisores políticos, aos Portugueses.

Gráfico nº 1

Implementação das Recomendações do GRECO



Fonte: Relatórios de Conformidades dos Ciclos de Avaliação I, II, III e IV do GRECO.

Por outro lado, como também já adiantámos, para alguns académicos, (Pasquino;2010:304), a melhor forma de implementar uma política pública é das bases para o topo da hierarquia, colocando a ênfase nos actores, nas suas relações, objectivos, negociações e força, ou seja, utilizando o modelo *bottom-up* – de baixo para cima – uma vez que se considera que os “operadores de base”, gozam de uma discricionariedade considerável, assim como, da experiência e dos recursos necessários para pôr em prática a política em concreto.

Como tal, e porque, em relação à nossa segunda questão, a resposta foi que a avaliação devêsse ser confiada a grupos de executores, uma vez que são eles que se encontram mais próximos, não só do público alvo, para as quais as políticas públicas são dirigidas, como também dos objectivos que se pretendem atingir com a implementação das políticas públicas, analisaremos de seguida, os últimos relatórios do CPC para avaliar, numa outra perspectiva, se as políticas públicas de prevenção e combate contra a corrupção estão a ser efectivamente implementadas.

Isto porque, para além de outras competências, a actividade do Conselho de Prevenção da Corrupção “está exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção”, e, de acordo com o expresso no nº 1 do artigo 2º da Lei nº 54/2008 são-lhe atribuídas as seguintes funções:

- i. Recolher e organizar informações relativas à prevenção de corrupção activa ou passiva; de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócios, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial;
- ii. Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção da corrupção e avaliar a respectiva eficácia;
- iii. Dar parecer, à solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos do governo próprio das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais de prevenção ou repressão dos factos referidos na alínea a).

Por outro lado, o Conselho de Prevenção da Corrupção de acordo com o estipulado no nº 2 do artigo 2º da Lei nº 54/2008 tem o dever de colaborar, com as demais entidades públicas interessadas, na adopção de medidas internas susceptíveis de prevenir a corrupção, designadamente:

- i. Na elaboração de códigos de conduta que, entre outros objectivos, facilitem aos órgãos e agentes a comunicação às autoridades competentes de tais factos ou situações conhecidas no desempenho das suas funções e estabeleçam o dever de participação de actividades externas, investimentos, activos ou benefícios substanciais havidos ou a haver, susceptíveis de criar conflitos de interesses no exercício das suas funções;
- ii. Na promoção de acções de formação inicial ou permanente dos respectivos agentes para a prevenção e combate daqueles factos ou situações.

Assim sendo, e de acordo com o relatório de 2018 do CPC, este “tem vindo a dar continuidade ao acompanhamento, através da realização de visitas pedagógicas, junto de entidades do Sector Público, sobre o modo como têm estado a ser adoptadas as Recomendações relativas a planos de prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas, designadamente de 1 de Julho de 2009, de 7 de Novembro de 2012 e de 1 de Julho de 2015”.

Com efeito, “as visitas pedagógicas são realizadas na presença de todos os dirigentes (...) da entidade visitada, no sentido de conhecer as dificuldades na elaboração e acompanhamento do plano e também com o propósito de incrementar na cultura das organizações a importância para a existência e utilização de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção”.

O último relatório do Conselho de Prevenção da Corrupção conta que, “desde 2010, foram realizadas 71 visitas pedagógicas abrangendo mais de 7000 dirigentes, o que representa um valor médio de 700 dirigentes e gestores públicos por ano”, sendo que, “após cada visita, é elaborado um relatório no qual são ponderados todos estes pontos, o qual é depois apresentado e analisado pelo Conselho”.

De modo que, o relatório refere que o Conselho “tem procedido em permanência ao acompanhamento da análise de conformidade de conteúdos dos planos de prevenção de riscos de corrupção e correspondentes relatórios de execução das cerca de 1250 entidades do Sector Público que reportaram a sua aplicação ao CPC”.

Perante tais factos, o relatório conclui que as “visitas pedagógicas permitiram verificar que as entidades têm evidenciado sinais de estar a procurar ajustar de forma contínua estes instrumentos de gestão e prevenção de riscos à realidade concreta das acções que desenvolvem”, pelo que, “os elementos colhidos deixam a entender que a cultura das organizações do Sector Público está gradualmente e de forma crescente a evidenciar sinais de maior sensibilidade e cuidado quanto à exposição a riscos”, recorrendo à “adopção de instrumentos para a sua gestão e prevenção (...) partilha de boas práticas (...) elaboração de códigos de ética e de boa conduta, aproximando-se das soluções indicadas em diversos instrumentos técnicos e normativos”.

Assim, como já adiantámos, esta não será, porventura, a parte mais visível das políticas preventivas de combate à corrupção, para nós, essa medalha, vai para a criação de manuais escolares que explicam o fenómeno da corrupção, a alunos dos vários ciclos académicos, acompanhadas de sessões de esclarecimento nas escolas, pelos de técnicos do CPC, assim como, a criação de um concurso nacional de artes plásticas, intitulado “Imagens contra a corrupção”,

Além disso, criou-se o projecto educativo “Mais vale prevenir” no qual participaram os Agrupamentos Escolares André Sousa (Braga), Guilherme Correia de Carvalho (Seia), Reynaldo dos Santos (Vila Franca de Xira), Poeta António Aleixo (Portimão), Domingos Rebelo (Ponta Delgada) e Escola Secundária de Moura, envolvendo um total de 94 professores e 2071 alunos, com idades entre os 6 e os 18 anos, com o objectivo de “torçer o pepino”.

Isto porque, como afirma o professor Guilherme d’Oliveira Martins, “o desafio imposto à transformação social para a alteração de padrões e modelos sociais e institucionais, a globalização e as novas coordenadas de combate e prevenção da corrupção devem de actuar na mudança de padrões mentais e culturais das pessoas” mas, para que tal suceda, é necessário educar e instruir desde muito cedo.

No entanto, apesar do esforço empreendido, a bem ver, este tipo de políticas preventivas, apenas poderá ter impactos visíveis a longo prazo, pelo que, esperar que este tipo de políticas preventivas tenham efeitos imediatos, à semelhança de outras políticas públicas, que também sensibilizavam a juventude para serem os anunciadores da “boa nova”, são exemplo, as políticas de Reciclagem de Resíduos, poderá ser decepcionante, se não forem acompanhadas de alguma persistência, estejamos nós atentos à evolução dos números afectos às estatísticas da corrupção.

POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO – AVALIAÇÃO

Propusemo-nos também à partida, responder a algumas questões que nos deixam intrigados, ou seja, porque é que alguns dos indicadores nos mostram uma descida da corrupção – ver página dois – enquanto outros nos indiciam uma subida do mesmo fenómeno? Com efeito, questionamo-nos, será que os estudos realizados estão a observar o fenómeno da corrupção do mesmo modo? Ou ainda, será que os métodos ou as técnicas aplicadas são iguais, ou diferem entre si?

Para podermos responder a estas questões temos, em primeiro lugar, de recorrer à figura nº 4 – ver página doze – na qual procurámos dar a conhecer o fenómeno da corrupção no seu todo, recorrendo às suas duas dimensões, ou seja, por um lado, a dimensão visível da corrupção, que é representada pelas estatísticas oficiais das várias instituições públicas, mas que representam apenas a parte visível da corrupção e, por outro lado, a dimensão invisível da corrupção, as “cifras negras”, que fica encoberta pelo manto da complicidade, da qual apenas se pode extrair as opiniões, abstratas e subjectivas, criadas pelas pessoas, isto é, as precepções do fenómeno da corrupção, recorrendo, para isso, a inquéritos de opinião realizados a cidadãos e entidades do país que se quer analisar, como o fazem algumas das instituições internacionais, como por exemplo, a Transparência Internacional, o Banco Mundial, ou ainda as estatísticas europeias do Eurobarómetro³.

No entanto, apenas para clarificar, muito embora estes dois indicadores sirvam para medir o fenómeno da corrupção, nas suas duas dimensões, recorrendo a diferentes métodos de análise estatística, estes representam, recorrendo a uma expressão popular, as duas faces da mesma moeda, pelo que utilizar apenas um dos indicadores para afirmar que a corrupção está a aumentar, ou a diminuir é, no nosso entender, incorreto, uma vez que não expõe o fenómeno da corrupção como um todo, apenas recorre a uma das suas dimensões, para expor alguns dos factos.

Por outro lado, enquanto que as estatísticas dos organismos oficiais nos dão os números reais da corrupção investigada e perseguida pelas autoridades, utilizando métodos quantitativos, a Transparência Internacional procura medir as “cifras negras” através da opinião que os inquiridos têm da corrupção – a tal imagem que as pessoas fazem do fenómeno – somando posteriormente os resultados obtidos nos

3

Os Indicadores destas Organizações Internacionais são indicadores exógenos, ou seja, as análises aos fenómenos da corrupção, existentes no nosso País, são realizadas de fora para dentro.

inquéritos, para a construção do Índice de Percepção da Corrupção, ou seja, utilizam simultaneamente métodos qualitativos com métodos quantitativos para a construção do índice de percepção, a partir das respostas dadas pelos inquiridos.

Porém, essa percepção pode ser influenciada por algumas notícias mediáticas, assim como, pelos efeitos de ressonância que os Média produzem, isto é, a capacidade de replicarem a mesma notícia um sem número de vezes, dos casos associados à corrupção, mais recentes, ou não, como nos procuram indicar os peritos do Relatório Anticorrupção elaborado para a Comissão Europeia (2014:7).

“Em certos países, incluindo Portugal, Eslovénia, Espanha e Itália, o suborno afigura-se raro, mas a corrupção em sentido amplo constitui uma preocupação grave: foi relativamente baixo o número de pessoas que declararam terem sido forçadas a pagar um suborno (...) nos últimos 12 meses. Embora a experiência pessoal de suborno seja aparentemente rara (1-3 %), a percepção é tão fortemente influenciada pelos recentes escândalos políticos e pela crise económica e financeira que se reflete na impressão negativa dos inquiridos sobre a corrupção em geral (90 %, 91 %, 95 % e 97 %, respectivamente)”.

Resumindo, como já adiantámos anteriormente, este tipo de indicadores, com base em inquéritos de opinião, não são um indicador empírico dos casos concretos de corrupção, são apenas uma medida reputacional (Power;González;2003:63), isto é, não nos dão uma visão integral do casos de corrupção que ocorrem num determinado país, todavia acabam, isso sim, por contribuir para a reputação externa do país perante a comunidade internacional - Relatório Anticorrupção EU (2014:9).

“Em alguns Estados-Membros, as preocupações prendem-se não só com a desconfiança crescente do público, mas também com o risco de uma reputação enfraquecida no contexto internacional. Em sua consequência, os Estados-Membros estão agora a dar muito maior prioridade à luta contra a corrupção, com a tomada de medidas fortes ou o anúncio de reformas radicais.”

Feito esta ressalva, na tentativa de respondermos às nossas dúvidas, acerca dos métodos aplicados às várias estatísticas utilizadas para medir o fenómeno da corrupção, passaremos agora à análise dos números que as políticas públicas de prevenção e combate da corrupção produziram, sendo que, num primeiro momento já analisámos a sua efectiva implementação, agora neste segundo ponto, revelaremos algumas das estatísticas oficiais disponíveis, ou seja, alguns dos indicadores que nos permitam medir a sua eficácia, ou a eficiência das mesmas.

É assim, que o processo de produção de políticas públicas chega à sua última fase, que é a da avaliação da política pública, no entanto, como afirma Pasquino (2010:304), os critérios de avaliação existentes são vários, por um lado, temos a eficácia, que é frequentemente subavaliada, por vezes mesmo esquecida e que mede a capacidade da política em atingir os objectivos pretendidos, por outro lado, temos a eficiência que consiste na obtenção daqueles resultados ao menor custo possível, além disso, a avaliação das políticas públicas também pode ser efectuada, não só, em termos de *outputs*, isto é, daquilo que realmente saiu no final do processo, que se iniciou na formulação da política e culminou na sua execução, como também, em termos de *outcomes*, ou seja, dos resultados da execução daquela política em específico e que se lhe pode atribuir directamente.

De acordo com o Anti-corruption Resource Centre (2011:47), para medir o sucesso precisamos de indicadores, sendo que, um indicador, pode ser definido como, a medida a localizar sistematicamente com o passar do tempo, e que nos indica os efeitos positivos, negativos ou nenhuma mudança, respeitante a um progresso para um objectivo declarado ou a atingir.

Os indicadores derivam normalmente dos impactos, resultados e produções definidos à priori, como resultados desejados, sendo assim, importante estabelecê-los claramente à partida, para assegurar uma lógica evidente, ou para que uma teoria de mudança seja estabelecida (ARC;2011:47).

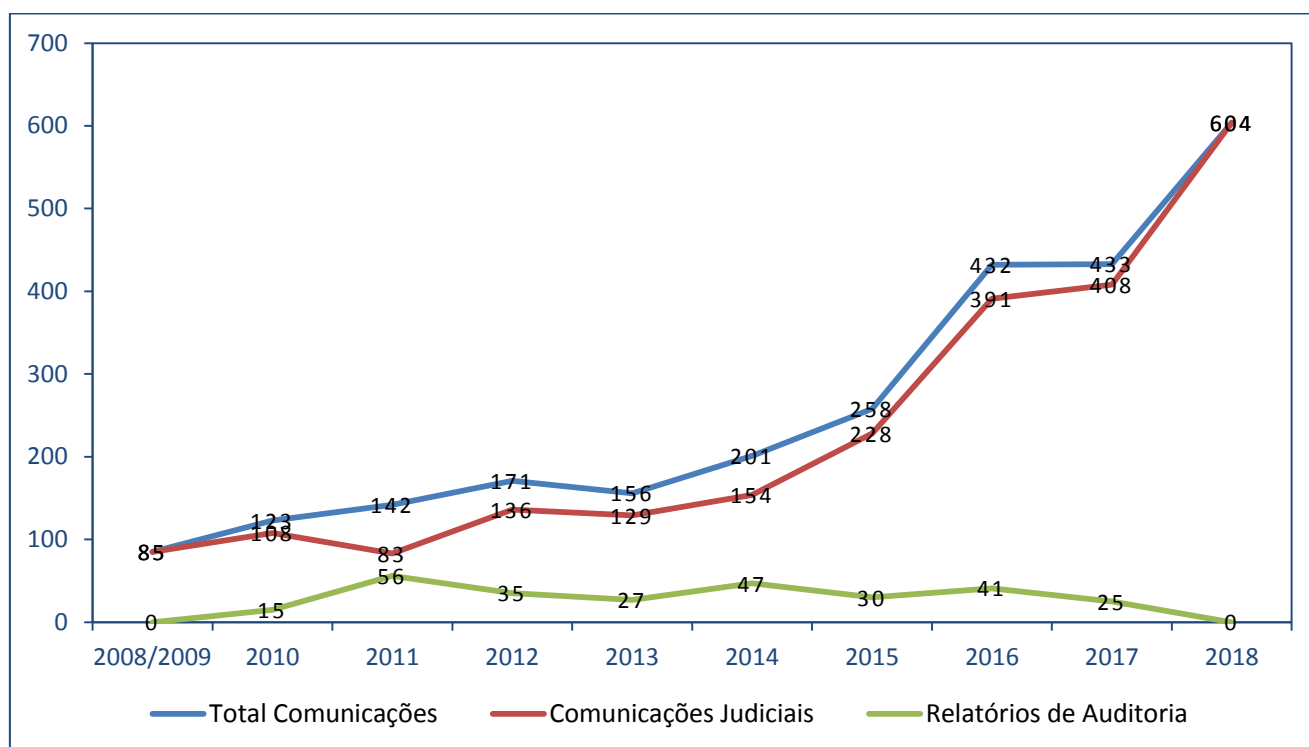
Como tal, nenhum resultado ou impacto deve ser medido através de só um indicador, por isso, gestores ou políticos devem de examinar a evidência combinada de um grupo de indicadores para avaliar se a intervenção está a ter efeitos positivos (ARC;2011:47).

Isto porque, levando em conta, James A. Anderson (2011:271), o avaliador das políticas públicas, quer saber se, e para o quê, se entende que uma política realizou os seus objectivos, ou se ela tem outros efeitos, intencionais ou não intencionais.

Desta forma, e para iniciarmos a nossa avaliação às políticas implementadas, comecemos por alguns dos *outputs* do CPC, ou seja, os números reais daquilo que acabou por ser implementado no terreno, assim, nos termos do n.º 3 do art.º 9º da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, o CPC recebeu no ano de 2018 um total de 604 comunicações de entidades públicas, que devem prestar colaboração ao CPC, facultando-lhe, oralmente ou por escrito, as informações que lhes forem por este solicitadas, no domínio das suas atribuições e competências.

Gráfico nº 2

Evolução anual das comunicações recebidas no CPC desde a sua criação 2008/2018.



Fonte: Conselho de Prevenção da Corrupção – Comunicações Recebidas 2008/2018 (adaptado pelo autor).

Do que podemos constatar do gráfico nº 2, é que, o dever de colaboração com o Conselho de Prevenção da Corrupção, por parte de outras entidades públicas no reporte de casos susceptíveis da existência de práticas delituosas, previsto no n.º 3 do art.º 9º da Lei n.º 54/2008, tem vindo a melhorar desde a sua criação em 2008.

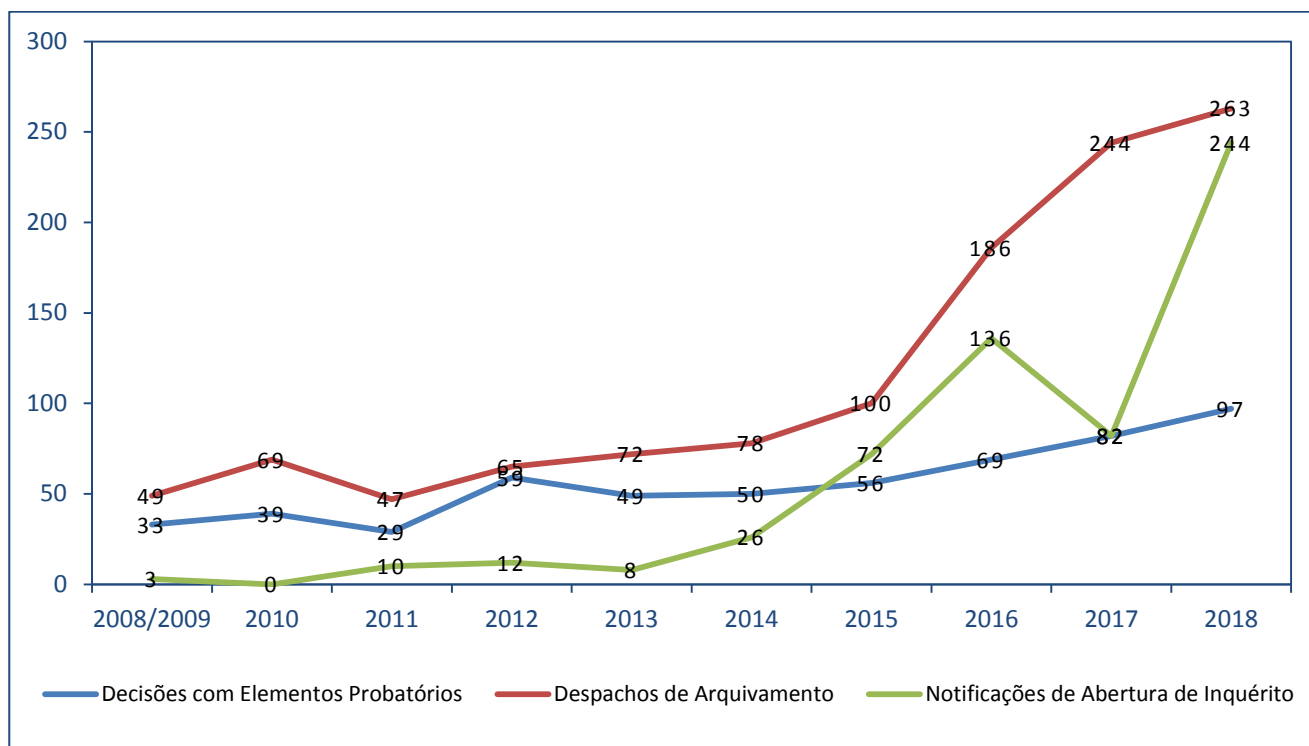
No entanto, os números, por si só, não significam um aumento da corrupção, permitem apenas aos técnicos do CPC, procederem a uma análise de conteúdo relativamente a um conjunto de indicadores presentes em tais documentos, com o propósito de se conhecerem determinados elementos caracterizadores das práticas delituosas e das correspondentes áreas de risco na gestão pública (CPC;2018:3).

Como tal, identificamos alguns dos indicadores que foram elaborados pelo CPC para a realização da análise a tais documentos, sendo eles os seguintes:

- Principais ilícitos associados às decisões judiciais comunicadas;
- Tipologia das instituições envolvidas nas decisões judiciais comunicadas;
- Situação processual traduzida pelas decisões judiciais comunicadas;
- Tipologia de áreas e procedimentos de risco e sua relação com os planos de prevenção de riscos de corrupção.

Gráfico nº 3

Tipologia das Decisões Judiciais 2008/2018.



Fonte: Conselho de Prevenção da Corrupção – Tipologia das Decisões Judiciais 2008/2018 (adaptado pelo autor).

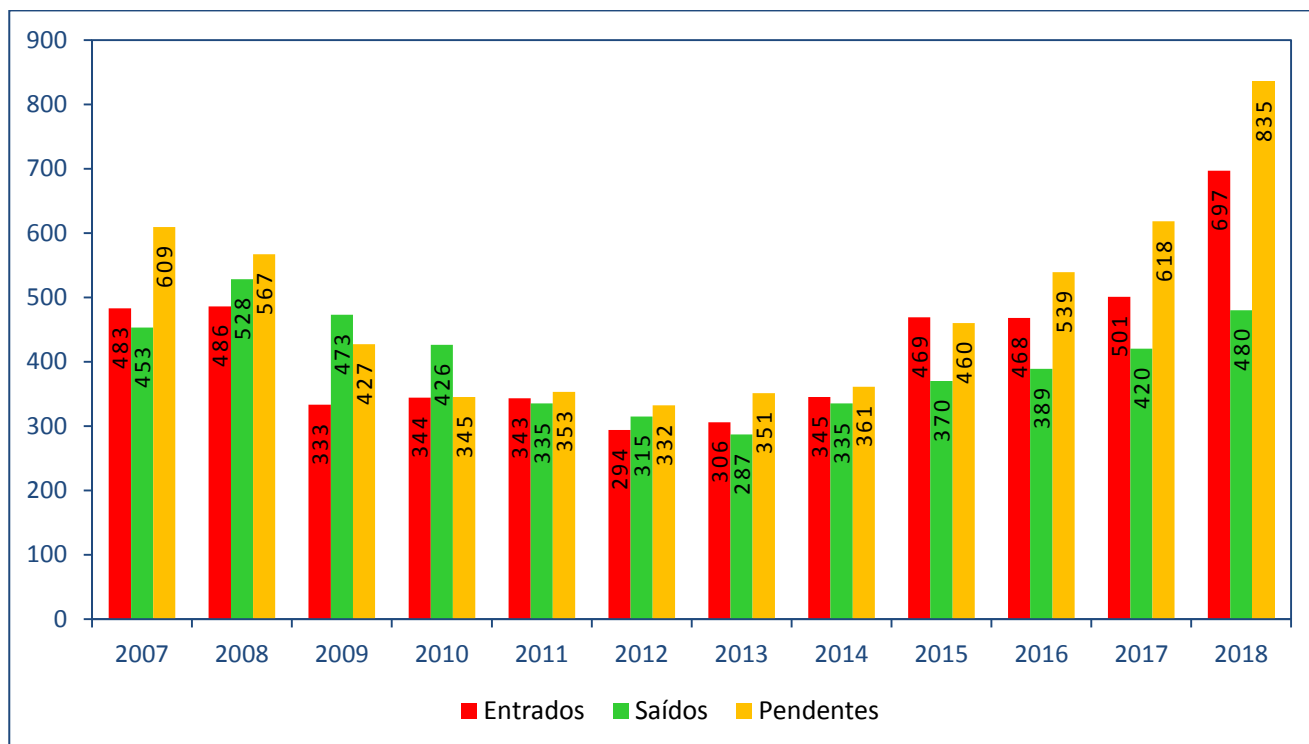
Por outro lado, no gráfico nº 3, podemos observar alguns dos *outcomes*, ou seja, aquilo que no final resultou da aplicação das políticas preventivas expressas no art.º 8º da Lei n.º 54/2008, que obrigam o CPC a remeter participação ao Ministério Público ou à autoridade disciplinar, de acordo com uma análise realizada posteriormente às comunicações recebidas.

Do que podemos constatar no gráfico nº 3, é que, o número de comunicações enviadas para as autoridades judiciais com decisões com elementos probatórios, isto é, com elementos possíveis da ocorrência de um crime de corrupção, tem vindo ligeiramente a crescer, já os números dos despachos de arquivamento, ou seja, daqueles inquéritos no âmbito dos quais não se colheram elementos indiciadores da ocorrência de crimes, com uma subida mais acentuada a partir de 2014, assim como dos despachos de arquivamento, que nos dão a indicação, de que, em relação às decisões com elementos probatórios e, tendo em conta os rácios dos últimos anos, tem existido uma perda de eficiência, como nos alertam os técnicos do CPC ao afirmarem que “os elementos apresentados reforçam uma vez mais as tendências já registadas nos anos anteriores, designadamente da dificuldade da investigação criminal na recolha de indícios e de provas neste tipo de crimes”.

Porém, também não é este indicador que nos vai indicar as subidas, ou descidas do fenómeno da corrupção em Portugal, apenas que o número de casos, que são reportados às entidades competentes para os analisar, em virtude das políticas que têm de cumprir, tem tido um crescimento em termos de implementação, contudo uma redução em relação à eficiência.

Gráfico nº 4

Movimento de processos de corrupção na Polícia Judiciária 2007/2018.



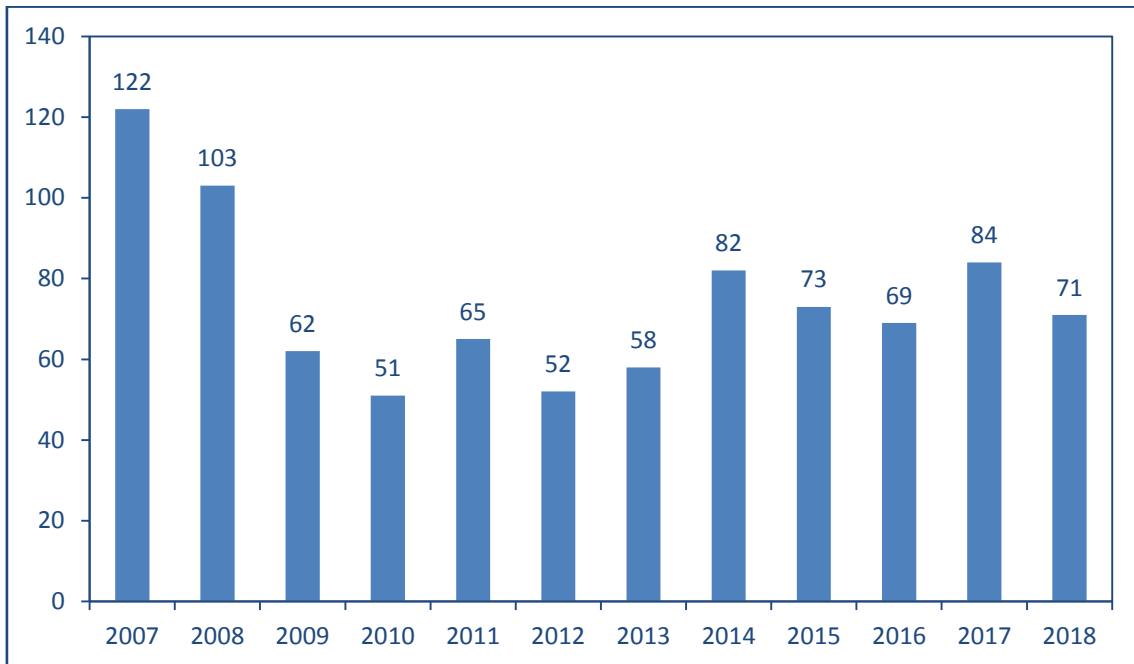
Fonte: Direcção-geral da Política de Justiça – Boletim Estatístico Temático nº 54 – 2017 (adaptado pelo autor).

Para podermos ter outra visão, recorreremos a outras fontes estatísticas, desta feita, aos números da Direcção-geral da Política de Justiça, assim, o gráfico nº 4 permite analisar o movimento processual na Polícia Judiciária, dos quais se pode verificar uma tendência para a diminuição no número de processos por corrupção entrados, saídos e pendentes naquela entidade até 2012.

No entanto, se compararmos os valores relativos ao ano de 2007 com os valores relativos ao ano de 2018, estes revelam um aumento de cerca de 44,3% no número de processos entrados, além disso, este aumento foi também acompanhado, por um ligeiro aumento, no número de processos saídos, cuja variação foi de cerca de 5,9% em igual período, por outro lado, face a 2007 em 2018 verificou-se um aumento de cerca de 37,1% no número de processos pendentes.

Gráfico nº 5

Crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais 2007/2018.



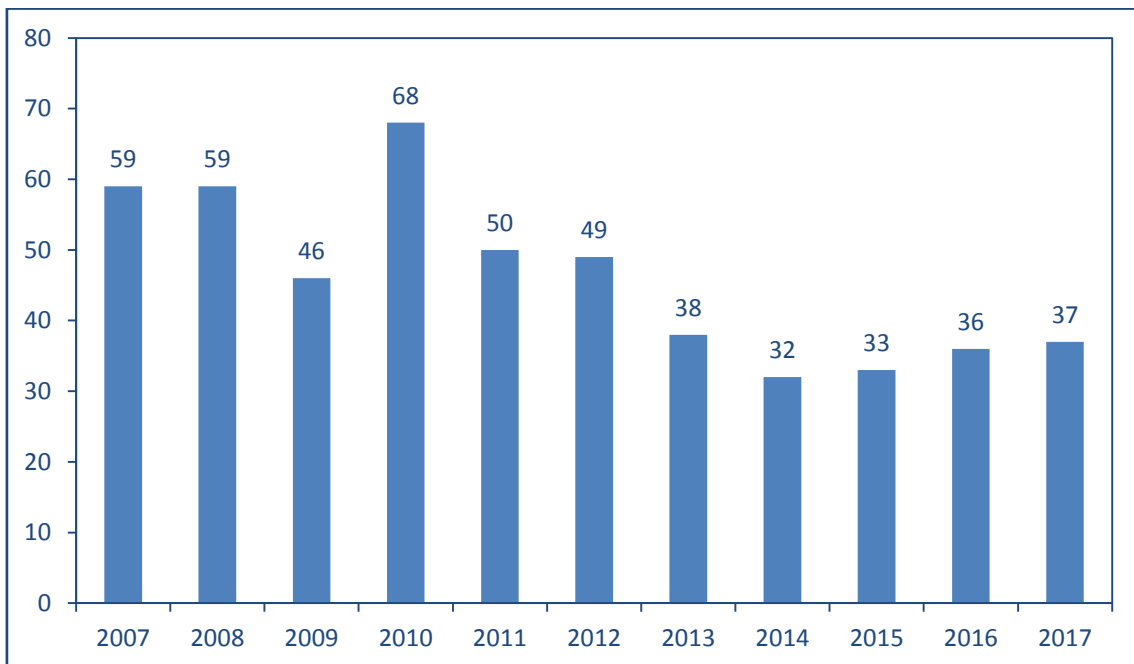
Fonte: Direção-geral da Política de Justiça – Boletim Estatístico Temático nº 54 – 2017 (adaptado pelo autor).

Por outro lado, o gráfico nº 5, em termos de *outputs*, permite analisar os crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais, incluindo os crimes de corrupção cometidos no exercício de funções públicas, previstos no Código Penal, de modo que, os valores apresentados contemplam dados, nomeadamente, da Polícia Judiciária, da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia Judiciária Militar e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Desse modo, podemos observar que, relativamente aos crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais em cada ano, verificou-se uma tendência de decréscimo entre 2007 e 2018, sendo que, de facto, naquele período o número de crimes registados diminuiu cerca de 41,8%, passando de 122 crimes registados em 2007 para 71 crimes registados em 2018, correspondendo a uma taxa de redução anualizada de 6%.

Gráfico nº 6

Processos de corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância 2007/2017.



Fonte: Direcção-geral da Política de Justiça – Boletim Estatístico Temático nº 54 – 2017 (adaptado pelo autor).

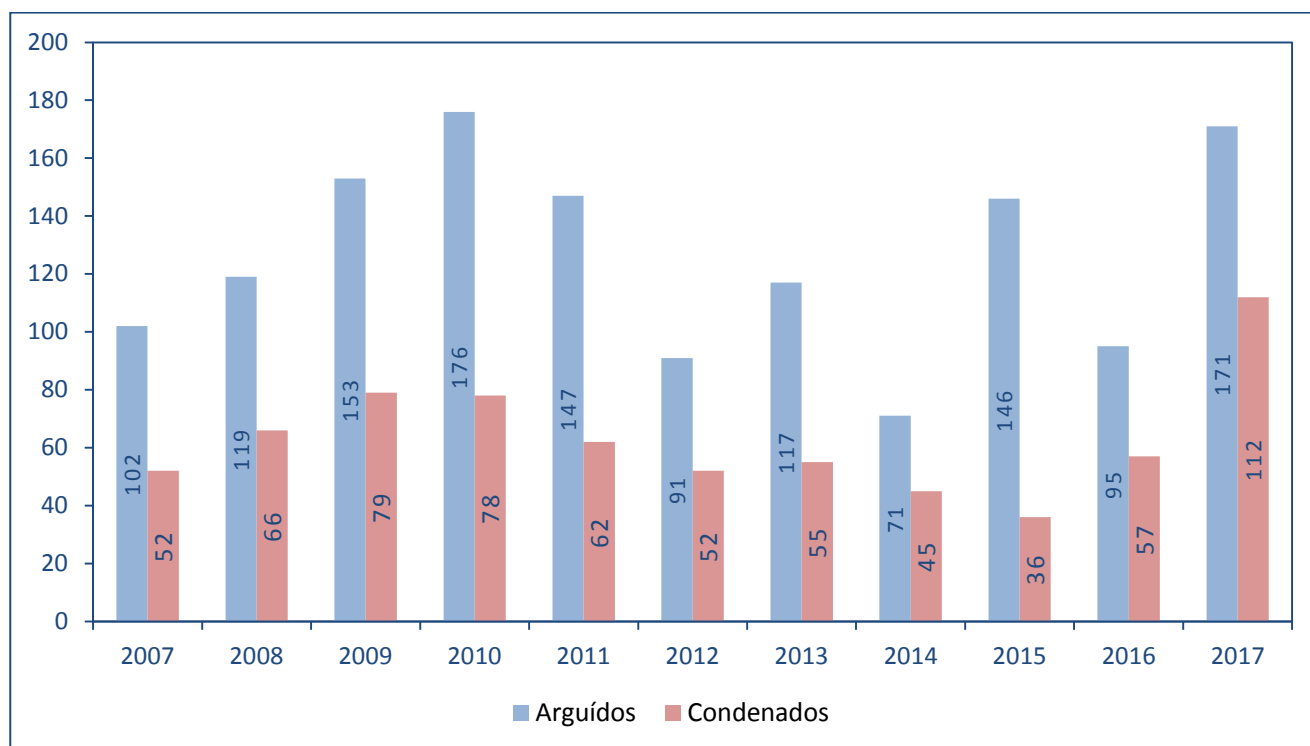
Por seu turno, o gráfico nº 6, permite analisar o número de processos de corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância, isto é, os resultados produzidos pelas instâncias judiciais no cumprimento da Lei, entre os anos de 2007 a 2017, os quais apresentaram uma tendência de decréscimo.

Como se pode observar, o valor do número de processos sofreu uma diminuição de cerca de 37,2%, passando de 59 processos de corrupção findos em 2007 para 37 processos de corrupção findos em 2017, nos tribunais judiciais de 1ª instância, correspondendo a uma taxa de redução anualizada de 5,2%.

Além disso, se atendermos apenas, ao período que vai dos anos de 2010 a 2017, podemos observar uma descida acentuada, de 45,5%, passando de 68 processos de corrupção em 2010, para 37 processos de corrupção em 2017, na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância.

Gráfico nº 7

Arguídos e condenados em processos crime de corrupção 2007/2017.



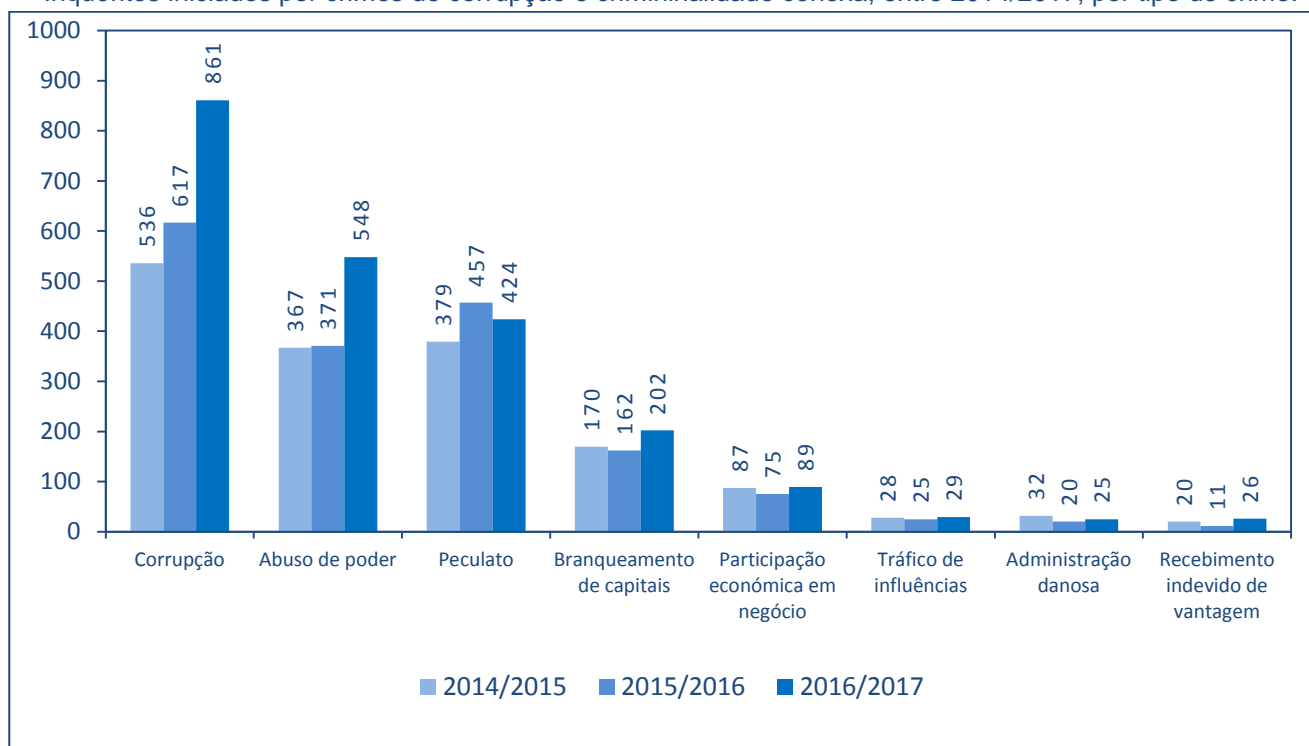
Fonte: Direcção-geral da Política de Justiça – Boletim Estatístico Temático nº 54 – 2017 (adaptado pelo autor).

Para fecharmos as estatísticas da DGPJ, o gráfico nº 7 representa o número de arguídos e o número de condenados em processos por corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância. No período de 2007 a 2010, como se pode observar, o número de arguídos e condenados, cresceu todos os anos, quebrando-se essa tendência a partir de 2011.

No entanto, nos anos entre 2007 e 2017, o valor do número de arguídos em processos por corrupção findos, apresentou um aumento de 67,6%, passando de 102 arguídos em 2007 para 171 arguídos em 2017, nos tribunais judiciais de 1ª instância e, de igual modo, o número de condenados em processos por corrupção findos, entre 2007 e 2017, apresentou um aumento de 115,3%, passando de 52 condenados em 2007 para 112 condenados em 2017, nos tribunais judiciais de 1ª instância.

Gráfico nº 8

Inquéritos iniciados por crimes de corrupção e criminalidade conexas, entre 2014/2017, por tipo de crime.



Fonte: Ministério Público – Corrupção e Criminalidade Conexas – Relatório Síntese 2014-2017.

Por um lado, o gráfico nº 8 representa o número de inquéritos iniciados por crime de corrupção e criminalidade conexas, por tipo de crime, cometidos no exercício de funções públicas, previstos no Código Penal entre o período de 2014 a 2017, desse modo, podemos observar quais os tipos de crime mais investigados pelas entidades judiciais, de más práticas, ou condutas, que possam estar a ser praticados por funcionários públicos, ou equiparados, utilizando, para isso, as estatísticas do Ministério Público⁴.

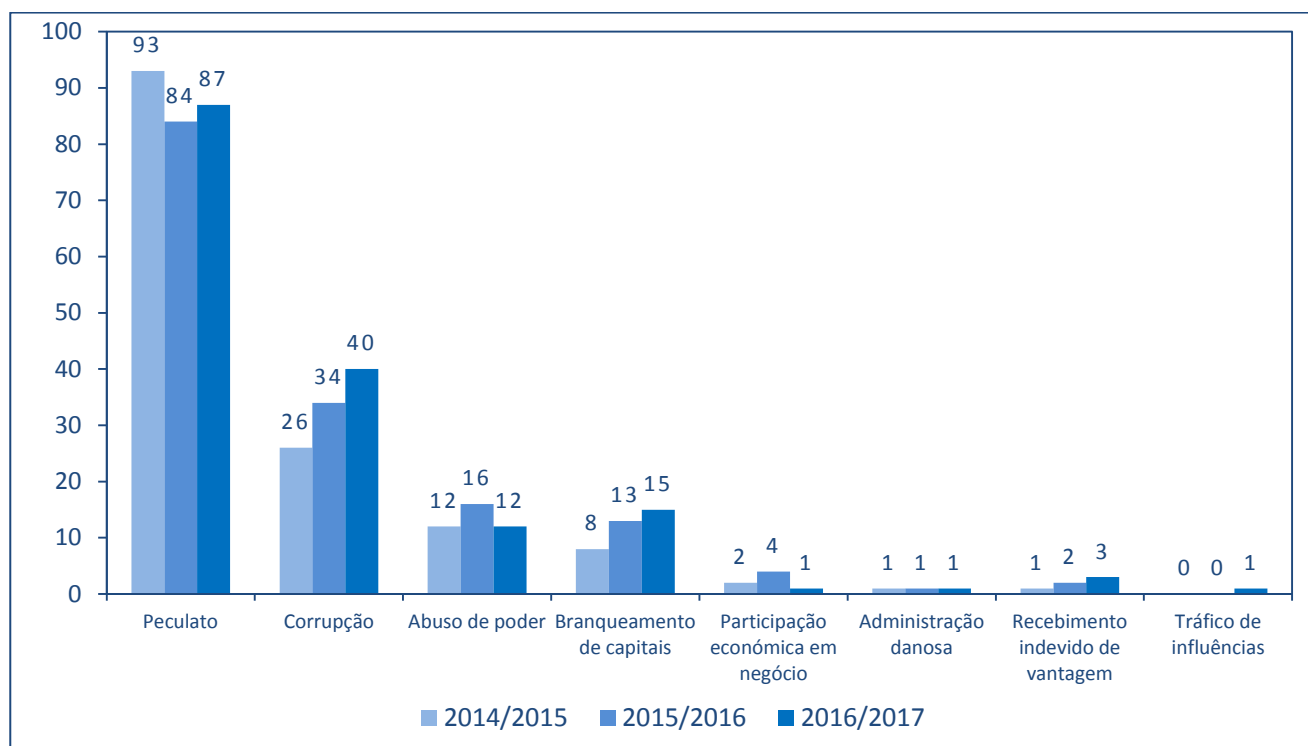
Fazendo uma análise comparativa, verifica-se que no período temporal em consideração, o número de inquéritos registados por crime de corrupção aumentou 37,7% e o de abuso de poder 33%, por outro lado, o número de inquéritos registados por crime de peculato, depois de um aumento de 17% no ano 2015/2016, observou um decréscimo de 7,2% no ano 2016/2017, já no sentido contrário, no período entre 2016/2017 o número de inquéritos registados por crime de branqueamento de capitais sofreu um aumento de 15,8% relativamente ao ano 2014/2015, após uma inexpressiva diminuição no ano 2015/2016.

4

As estatísticas do M. P. relativas aos anos de 2017/2018, não foram incluídas por opção, uma vez que, o modo de contabilização das mesmas foi alterado, podendo levar, assim, a uma discrepância com os números apresentados dos anos anteriores.

Gráfico nº 9

Inquéritos acusados por crimes de corrupção e criminalidade conexas, entre 2014/2017, por tipo de crime.



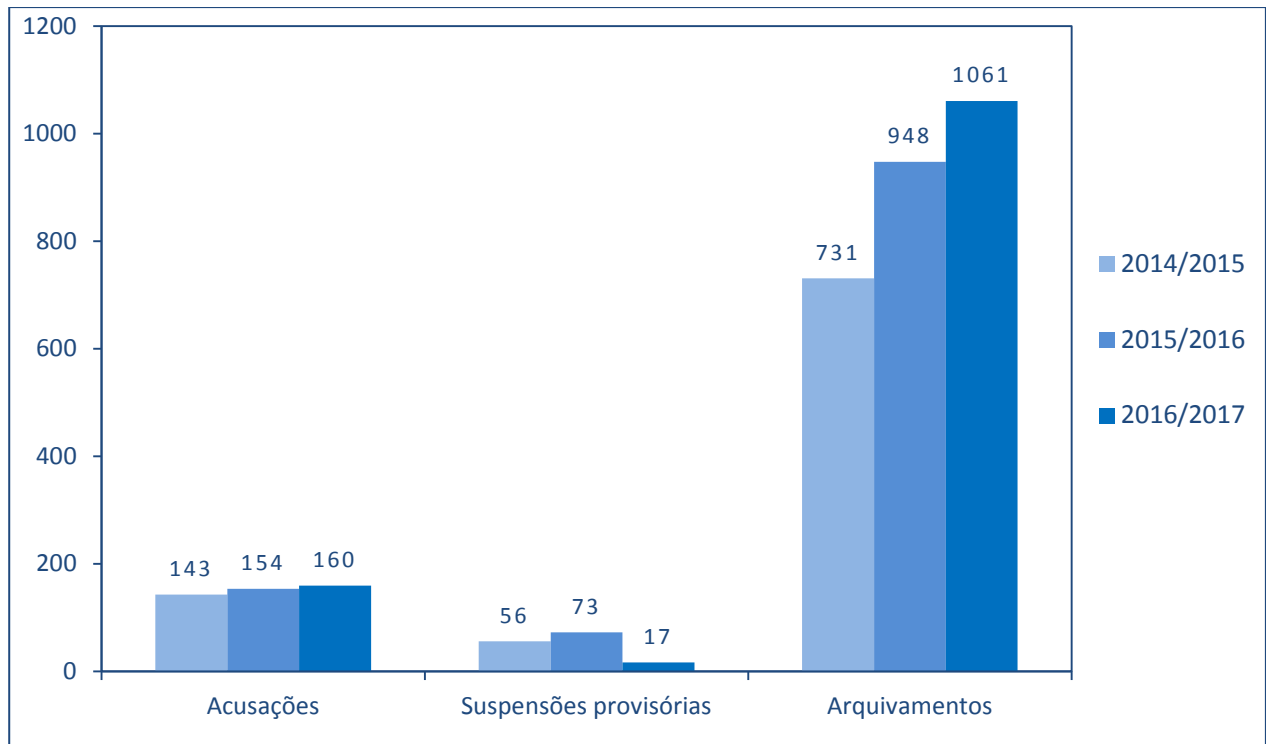
Fonte: Ministério Público – Corrupção e Criminalidade Conexas – Relatório Síntese 2014-2017.

Por outro lado, o gráfico nº 9 representa o número de inquéritos acusados por crime de corrupção e criminalidade conexas, por tipo de crime, cometidos no exercício de funções públicas, durante o período de 2014 a 2017, sendo que, como se pode observar, o maior número de acusações ocorreu em inquéritos registados por crime de peculato 57,8%, imediatamente seguido pelos inquéritos relativos aos crimes de corrupção com 21,9%.

Porém, quando comparado com o gráfico anterior, o que podemos observar é que, apesar do número de inquéritos iniciados por crime de corrupção e criminalidade conexas, ser maior no número de crimes por corrupção, é o crime de peculato, isto é, o uso indevido da “coisa pública”, que acaba por ter o maior número de acusações deduzidas, com 87 casos nos anos de 2016/2017, com a corrupção em segundo lugar com 40 acusações deduzidas em igual período, seguido do abuso de poder com 12 inquéritos.

Gráfico nº 10

Inquéritos encerrados por crimes de corrupção e criminalidade conexas, entre 2014/2017.



Fonte: Ministério Público – Corrupção e Criminalidade Conexas – Relatório Síntese 2014-2017.

Já o gráfico nº 10 permite-nos ler os resultados das decisões dos inquéritos encerrados por crime de corrupção e criminalidade conexas, ou seja, *os outcomes* que se geraram no final da aplicação das leis em vigor, sendo que, como se observa, assistiu-se a um aumento gradual do número de inquéritos encerrados por acusação de 11,8 % entre os anos de 2014/2015, com 143 casos de acusação, para 160 casos em 2016/2017, já por outro lado, os inquéritos encerrados por arquivamento tiveram uma subida acentuada de 45,1%, entre os anos de 2014/2015 com 731 casos arquivados, comparando com os 1061 casos arquivados verificados no período de 2016/2017.

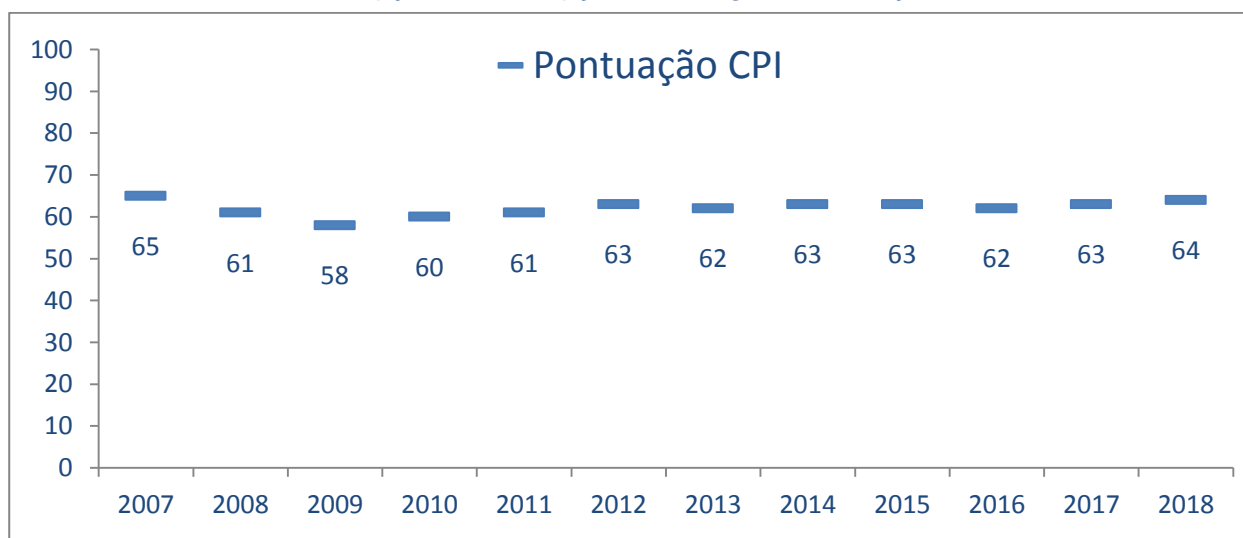
Como se pôde observar, através da leitura das estatísticas das várias entidades oficiais, a que tivemos acesso, conseguimos medir quer dos *outputs*, quer dos *outcomes*, das políticas que foram sendo implementadas pelos sucessivos governos, e que colminaram nos resultados apresentados, por conseguinte, temos de nos interrogar. Será que a implementação daquelas políticas tiveram algum impacto visível, seja na diminuição da corrupção no seio das nossas instituições, seja na percepção que os portugueses têm do fenómeno?

Como já adiantámos, existem dois tipos de indicadores que servem para medir o fenómeno da corrupção, nas suas duas dimensões, recorrendo a diferentes métodos de análise estatística, mas que representam as duas faces da mesma moeda, enquanto que as estatísticas dos organismos oficiais nos dão os números reais da corrupção investigada e perseguida pelas autoridades oficiais, a Transparência Internacional procura medir as “cifras negras” através da opinião que os inquiridos têm da corrupção, unindo métodos qualitativos com métodos quantitativos para a construção do índice de percepção, a partir das respostas dadas pelos inquiridos.

Assim, o gráfico nº 11 permite-nos analisar a pontuação que Portugal obteve durante o período de 2007 a 2018, para a construção do Índice de Percepção da Corrupção⁵ elaborado pela Transparência Internacional, sendo que, uma pontuação de 100 pontos, significa nada corrupto, o nosso País obteve uma pontuação de 64 pontos em 2018, mais um ponto que no ano de 2017.

Por outro lado, se atendermos às pontuações obtidas ao longo do tempo, verificámos que as mesmas não têm tido uma grande variação, situando-se esses valores entre o mínimo de 58 pontos no ano de 2009 – ano em que ficámos na 35ª posição – para um máximo de 65 no ano de 2007 – ano em que alcançámos a 28ª posição.

Gráfico nº 11
Índice de Percepção da Corrupção – Portugal – Pontuação 2007/2018.



Fonte: Transparency International – Corruption Perceptions Index 2018: Global Scores – 2007-2018 (adaptado pelo autor).

5

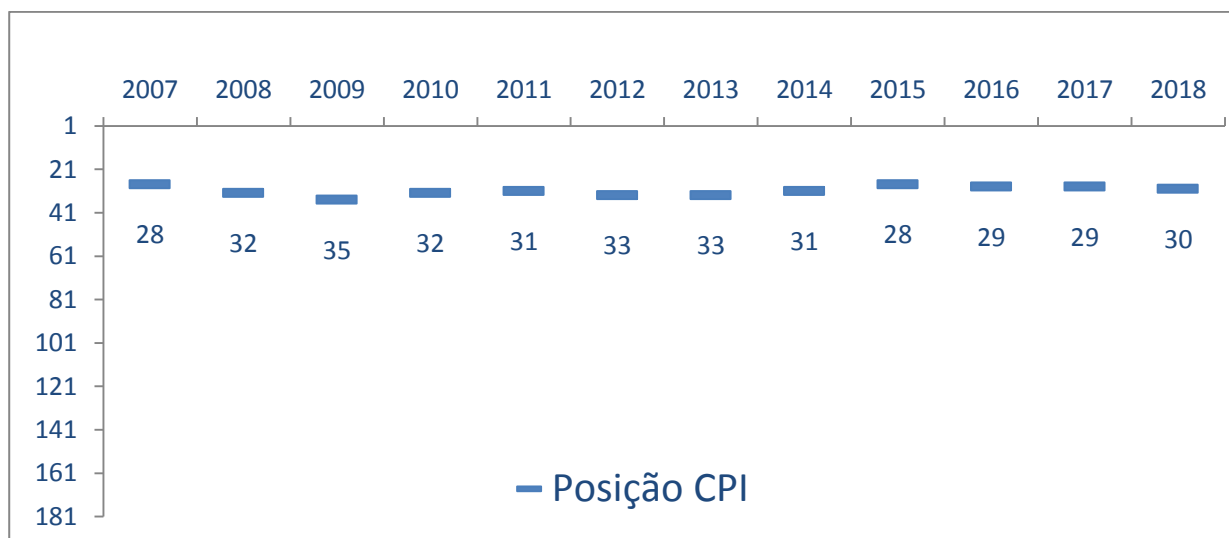
O indicador da Transparência Internacional é um indicador exógeno, ou seja, a análise aos fenómenos da corrupção, existente no nosso País, é realizada de fora para dentro, tendo como base oito fontes de dados (inquéritos), cedidos por outras organizações não governamentais, como o Fórum Económico Mundial.

Além disso, também referimos anteriormente, que este tipo de indicadores, com base em inquéritos de opinião, não são um indicador empírico dos casos concretos de corrupção, servem apenas para construir uma medida reputacional (Power;González;2003:63), ou seja, nunca nos dão uma visão integral do casos de corrupção que ocorrem num determinado país, acabando, no entanto, somente para contribuir para a criação da reputação externa do País perante a comunidade internacional – Relatório Anticorrupção EU (2014:9).

Isto é, da percepção que os nossos parceiros internacionais fazem de nós, enquanto Povo ou coletivo, que possa ser – mais ou menos – propenso ao fenómeno da corrupção, o que poderia ser mau para o país, em particular, para o investimento directo estrangeiro, uma vez que, os investidores externos podem, simplesmente, escolher um país que não seja permeável ao fenómeno da corrupção, para fazer os seus investimentos, e que, a verificar-se essa desconfiança, esta poderia trazer impactos negativos para a nossa economia.

Gráfico nº 12

Índice de Percepção da Corrupção – Portugal – Posição 2007/2018.



Fonte: Transparency International – Corruption Perceptions Index 2018: Global Scores – 2007-2018 (adaptado pelo autor).

Com efeito, o gráfico nº 12 permite-nos observar, em que posição é que o nosso país ficou, no período entre 2007 a 2018, no Índice de Percepção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional, desse modo, podemos constatar que, em 2018, apesar de obtermos uma pontuação mais alta do que em 2017, 64 pontos, acabámos por nos situar na 30ª posição, uma a menos, em relação ao ano anterior.

Como também se pode observar, no ano de 2015 obtivemos uma pontuação de 63 pontos, menos um, em relação a 2018, mas, ainda assim, ficámos numa honrada 28ª posição do *Ranking* elaborado pela Transparência Internacional, por outro lado, se olharmos para as posições obtidas por Portugal ao longo dos anos, verificamos que o nosso país, não tem ido além da 28ª posição no índice de percepção, sendo a sua pior posição obtida, nos anos de 2009 com um 35º lugar, atrás de países como, Barbados, ou Santa Lucia, por exemplo, com o devido respeito.

Concluída a análise aos nossos indicadores temos de responder às nossas questões? Será que a implementação dessas políticas tiveram algum impacto visível, seja na diminuição da corrupção no seio das nossas instituições, seja na percepção que os portugueses têm do fenómeno?

Se tivermos em conta o quadro nº7, na página 55, podemos observar que grande parte das medidas legislativas recomendadas pelos peritos do GRECO e, satisfatoriamente implementadas, pelos nossos governos, dá-se durante os dois primeiros ciclos de avaliação, ou seja, entre 2003 e 2010, sendo que no terceiro ciclo, entre 2010/2013, apenas uma parte das políticas públicas é satisfatoriamente implementada e, no quarto ciclo entre 2015/2019, não houve vontade política, para introduzir as medidas recomendadas.

No entanto, e do que podemos apreender dos indicadores oficiais, o que parece acontecer, é que, alguns dos indicadores nos revelam um decréscimo dos casos de corrupção, após a entrada das políticas públicas que estão em vigor, em particular, depois do período da grande avalhanche legislativa, período que medeia 2005 a 2008, as quais, não só, vieram dar um reforço à nossa legislação penal, como também, permitiram a criação de uma entidade independente e fiscalizadora dos comportamentos associados à corrupção e crimes conexos, como é exemplo o Conselho de Prevenção da Corrupção.

Assim sendo, os indicadores revelam-nos que apesar dos números de processos, por suspeitas de corrupção no desempenho de cargos públicos, investigados pelas autoridades judiciais ter aumentado, o número de crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais, assim como, o número de processos findos pelo crime de corrupção, têm tido uma diminuição nos últimos anos, demonstrando assim, uma relação directa, com a implementação de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção, tendo alcançado efeitos positivos, quer para o nosso país, quer para as nossas instituições.

*“Todos os interesses são legítimos, o que não é legítimo
é obter esses mesmos interesses de forma ilegítima”*

Sêneca

CAPÍTULO V

CONCLUSÃO

Como anunciámos, o presente trabalho teve como objectivos, compreender as políticas públicas de prevenção e de combate à corrupção existentes no nosso país, em particular, aquelas que visam proteger o sector público dos seus malefícios, e ainda, quais os indicadores utilizados para conhecer o fenómeno da corrupção, assim como, que políticas é que foram implementadas pelos sucessivos governos, para que pudéssemos observar o que foi feito, como também, tentar ajudar a combater um problema que afecta as fundações do Estado de Direito.

Tendo em conta a literatura existente, deparámo-nos com um conjunto de métodos criados para medir a corrupção, quer por instituições nacionais, quer internacionais, por forma a conhecer as verdadeiras dimensões da corrupção, na tentativa de ajudar os governos a criarem um conjunto de políticas destinadas a erradicar o problema das nossas instituições.

Como nos relatou Luís de Sousa, (2009:10), o crime de corrupção não é impulsivo, mas antes calculado, tratando-se, assim, de uma troca em que se conhecem os custos e os proveitos para ambas as partes, além disso, trata-se de um crime em que a vítima não tem rosto, a verdadeira vítima é o contrato social, a coisa pública, os princípios sob os quais assenta o desempenho das instituições que estão na base de qualquer comunidade política - igualdade, solidariedade, imparcialidade, transparência, *accountability*, legalidade, eficácia e integridade.

Desse modo, o crime de corrupção depende de estruturas de oportunidade, de recursos, de bens transaccionáveis, mas também de custos legais e morais, isto é, da capacidade do sistema judicial de reprimir este tipo de ocorrências e de predisposições éticas dos indivíduos para violar a lei ou para actuar contrariamente ao interesse público.

No entanto, apenas é possível vislumbrar as dimensões da corrupção se, por um lado, atendermos às estatísticas oficiais da justiça e, por outro lado, levarmos em consideração os estudos realizados por organizações internacionais, como a Transparência Internacional, sobre a percepção que os portugueses têm do fenómeno da corrupção.

Uma vez feito o enquadramento do fenómeno da corrupção, passámos à fase seguinte do nosso trabalho, ou seja, num primeiro momento definimos o que se entende por “Políticas Públicas” e, no desenvolvimento da nossa análise, fomos ao encontro do conjunto das medidas implementadas, ou seja, das políticas públicas que foram sendo criadas pelos sucessivos governos de Portugal, com o objectivo de prevenir e combater o fenómeno que descrevemos, o qual representa uma séria ameaça ao nosso Estado de Direito.

Observámos que foram vários os actores que participaram no processo de produção de políticas públicas, seja fase na qual se dá a identificação do problema através do sistema político e a inclusão do assunto na agenda governamental, ou na fase na qual se pensa na formulação de soluções para o problema, ou ainda, a forma de alcançar os objectivos pretendidos, dando destaque a actores externos como o GRECO ou a União Europeia, com os quais os Estado Português, diga-se antes, os vários governos, os parlamentares das várias legislaturas, com os seus acordos possíveis, assim como os Presidentes da República, os quais têm vindo a trabalhar no sentido de dotar o nosso país das políticas públicas que irradiquem das nossas instituições a tão famigerada corrupção.

De facto, desde que Portugal aderiu a todas estas instituições, fôsse através da assinatura de Tratados ou de Convenções Internacionais, ou pela transferência dos poderes políticos, que o nosso país sofreu uma avalanche legislativa, com incidência na primeira década do novo milénio, período entre 2003 e 2008, com o objectivo de reforçar os meios de prevenção, assim como o combate à corrupção e à criminalidade conexas.

Por um lado, grande parte das políticas regulamentares adoptadas pelo Estado Português, na prevenção e combate à corrupção e à criminalidade conexas, foram no sentido de reforçar a legislação do nosso quadro de Direito Penal, seja na inclusão de novas tipologias do crime de corrupção, seja no aumento das penalizações aos prevadadores, no entanto, tais políticas podem não resultar numa efectiva aplicação da lei, ou na realização da justiça por parte dos Tribunais, isto porque, se não existirem recursos humanos especializados, recursos materiais, ou ainda, se as leis elaboradas tiverem um baixo grau de aplicabilidade, a Lei pode ser “dura”, mas as práticas serão “moles”.

Também adiantámos, que existem dois tipos de indicadores para medir o fenómeno da corrupção, nas suas duas dimensões, e que recorrem a diferentes métodos de análise estatística, mas que representam as duas faces da mesma moeda, enquanto que as estatísticas das entidades oficiais nos dão os números reais da corrupção investigada e perseguida pelas autoridades oficiais, a Transparência Internacional procura medir as “cifras negras” através da opinião que os inquiridos têm acerca da corrupção, unindo métodos qualitativos com métodos quantitativos para a construção de um índice de percepção da corrupção.

Com efeito, também ficámos a saber, que os métodos utilizados para a construção daqueles indicadores, divergem na abordagem que fazem ao objecto de estudo, podendo assim, alcançar diferentes resultados, porém, são complementares na compreensão do fenómeno da corrupção, o que certamente vai ajudar os futuros governos a criarem linhas de acção políticas, mais eficientes, seja na prevenção, seja no combate à corrupção na administração pública, uma vez que, como vimos no quadro nº 7, no que diz respeito às políticas implementadas, metade do caminho já está feito, outro tanto falta caminhar.

Por outro lado, e através da leitura das estatísticas das várias entidades oficiais, a que tivemos acesso, conseguimos medir quer dos *outputs*, quer dos *outcomes*, das políticas que foram sendo implementadas pelos sucessivos governos, e que colminaram nos resultados que apresentámos, tendo sempre em conta as nossas interrogações. Será que a implementação dessas políticas tiveram algum impacto visível, seja na diminuição da corrupção no seio das nossas instituições, seja na percepção que os portugueses têm do fenómeno?

Do que pudemos observar dos indicadores oficiais, o que parece ter acontecido, é que, alguns dos indicadores nos revelam um decréscimo dos casos de corrupção, após a entrada das políticas públicas que estão actualmente em vigor, em particular, depois do período da grande avalanche legislativa, período que medeia 2003 a 2008, as quais vieram dar um reforço à nossa legislação penal, assim como a criação de uma entidade independente e fiscalizadora de comportamentos associados à corrupção e crimes conexos, como foi exemplo o Conselho de Prevenção da Corrupção.

Desse modo, os indicadores revelam-nos que apesar dos números de processos, por suspeitas de corrupção no desempenho de cargos públicos, investigados pelas autoridades judiciais ter aumentado, o número de crimes de corrupção registados

pelas autoridades policiais, assim como, o número de processos findos pelo crime de corrupção, têm tido uma diminuição nos últimos anos, demonstrando assim, uma relação directa, com a implementação de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção, as quais alcançaram efeitos positivos, quer para o nosso país, quer para as nossas instituições.

No entanto, ainda existem algumas dúvidas por esclarecer, como por exemplo, porque é que as políticas implementadas, aparentemente, não tiveram impacto na percepção que os portugueses têm da corrupção? Será por causa do efeito de ressonância dos Média? Não temos certezas, mas uma coisa é certa, o Estado não pode criar políticas públicas que ponham em causa a liberdade de expressão e de informação, quanto muito, poderia pedir aos Média para se autorregularem, serem mais rigorosos, com o disponibilizar da informação ao comun dos cidadãos.

Além disso, de acordo com o quadro nº 7, ainda existe uma parte das recomendações que não saíram do papel, como tal, colocamos as questões da seguinte forma: o que irá acontecer quando todas as recomendações estiverem implementadas? Ou seja, quando o quadro apresentar uma cor mais esverdeada do que aquela que actualmente apresenta? Será que no futuro os indicadores nos vão mostrar uma redução do número de casos associados ao fenómeno da corrupção?

No nosso entender, ainda existe espaço para a implementação de mais políticas preventivas, por parte do CPC, para além da elaboração de códigos de ética, ou a divulgação de sessões de esclarecimento junto das escolas, na tentativa de, “torçer o pepino”, nomeadamente na, *accountability*, isto é, na prestação de contas aos cidadãos, por parte dos que representantes do Estado, sejam Deputados, Presidentes de Câmara, ou de outras entidades públicas, ou qualquer outra pessoa, que seja equiparado a funcionário público, assim como, na transparência da realização de actos administrativos, como são exemplo, pela negativa, alguns contratos públicos.

Resumindo, esperamos que daqui a um bom par de anos, possamos revisitarmos estas linhas, para aferirmos se alguma coisa mudou até lá, ou seja, se, por um lado, os indicadores oficiais nos mostram menos casos associados à corrupção e, por outro lado, se os portugueses ainda têm a mesma percepção do fenómeno da corrupção, fazemos votos para que algo mude nos comportamentos e atitudes dos portugueses, face a um problema que mina a confiança dos cidadãos no Estado de Direito Democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson James A.; (2011). *“Public Policymaking: An Introduction, Seventh Edition”*. Wadsworth, Cengage Learning. 209-319 Boston.
- Cabral, Jorge de Almeida; (2002). *“A Administração Pública e a Corrupção”*. Olivé (eds.) *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa, Vol. III, “Fraude Y Corrupción En La Administración Pública”*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.
- Caeiro, Joaquim Croca; (2015). *“Estado Social, Políticas Públicas e Política Social”*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.
- Cardim, Maria Engrácia; (2009). *Revista de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). “Implementação de Políticas Públicas – Do Discurso às Práticas”*. **3**: 133-150. Lisboa.
- Costa, Luís; (2006). *“Corrupção Vs Desenvolvimento – A Esquizofrenia do Combate”*. Lisboa.
- Cunha, Ary Ferreira; (2015). *“Combate à Corrupção – Da Teoria à Prática”*. Quid Juris - Sociedade Editora. Lisboa.
- Diário da República nº 173 – I Série – A, de 24 de Julho de 2004. Constituição da República Portuguesa, 6ª Revisão Constitucional. Assembleia da República, Lisboa.
- Diário da República nº 171 – I Série – 04/08/2008. Lei n.º 54/2008 de 4 de Setembro. Conselho de Prevenção da Corrupção. Assembleia da República, Lisboa.
- Espírito Santo, Paula; (2010). *“Introdução à Metodologia das Ciências Sociais – Génese, Fundamentos e Problemas”*. Edições Sílabo. Lisboa.
- Lopes, José Mouraz; (2011). *“O Espectro da Corrupção”*. Edições Almedina. Coimbra.
- Maduro, Pedro Nunes; (2002). *“A Corrupção na Administração Local”*. Olivé (eds.) *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa, Vol. III, “Fraude Y Corrupción En La Administración Pública”*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

- Maia, António; (2009). Revista de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). “*O Problema da Corrupção em Portugal: Um Contributo para a sua Caracterização*”. **3**: 83-132. Lisboa.
- Ministério da Justiça & Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça; (2007). “*Prevenir a Corrupção, um guia explicativo sobre a Corrupção e Crimes Conexos*”. GRIEC. Lisboa.
- Moreira, Carlos Diogo; (2007). “*Teorias e Práticas da Investigação*”. Instituto de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.
- Morgado, Maria José; Vegar, José; (2003). “*Fraude e Corrupção – O Inimigo Sem Rosto (1ª ed)*”. Publicações D. Quixote. Lisboa.
- Pasquino, Gianfranco; (2010). “*Curso de Ciência Política*”. Società Editrice Il Mulino. Bolonha.
- Power, J. Timothy; & González, Júlio; (2003). Revista de Sociologia e Política “*Cultura Política, Capital Social e Percepções Sobre a Corrupção: uma investigação a nível mundial*”. **21**: 51-69. Curitiba.
- Reis, José; & Barroso, Renato; (2002). “*Corrupção e Fraude na Administração Pública (análise prática)*”. Olivé (eds.) *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa, Vol. III, “Fraude Y Corrupción En La Administración Pública*”. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.
- Romão, Miguel; (2007). “*Prevenir a Corrupção, um guia explicativo sobre a Corrupção e Crimes Conexos*”. Ministério da Justiça & Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça. GRIEC. Lisboa.
- Silvestre, Hugo Consciência; (2010). “*Gestão Pública – Modelos de Prestação no Serviço Público*”. Escolar Editora. Lisboa.
- Simões, Euclides; & Davin, João; (2002). “*Corrupção na Administração Pública Portuguesa: Áreas Críticas, algumas tipologias e sugestões terapêuticas*”. Olivé (eds.) *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa, Vol. III, “Fraude Y Corrupción En La Administración Pública*”. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

- Sousa Lara, António; (2007). *“Ciência Política” – Estudo da Ordem e da Subversão*”. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.
- Sousa, Luís; & Triães, João; (2008). *“Corrupção e os Portugueses” Atitudes – Práticas – Valores*”. RCP Edições. Lisboa.
- Sousa, Marcelo Rebelo; Matos, André Salgado; (2008). *“Direito Administrativo Geral – Tomo I – Introdução e Princípios Fundamentais (3ª ed)”*. Publicações D. Quixote: 63-73. Lisboa.
- Valente, Manuel; & Soares, Rogério; (2002). *“A corrupção nas autoridades policiais”*. Olivé (eds.) *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa, Vol. III, “Fraude Y Corrupción En La Administración Pública”*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

Relatórios

- Anti-corruption Resource Center - U4 Issue (2011). *“How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators”*. Bratislava.
- Comissão Europeia (2014). *“Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Relatório anticorrupção da EU”*. Bruxelas.
- Conselho de Prevenção da Corrupção (2015). *“Imagens Contra a Corrupção Concurso Nacional Artes Plásticas 2015/16”*. Lisboa.
- Greco Eval I Rep (2003). *“First Evaluation Round - Evaluation Report on Portugal”*. Adopted by the GRECO at its 14th Plenary Meeting. Strasbourg.
- Greco RC-I (2005). *“First Evaluation Round - Compliance Report on Portugal”*. Adopted by GRECO at its 24th Plenary Meeting. Strasbourg.
- Greco RC-I (2007). *“First Evaluation Round – Addendum to the Compliance Report on Portugal”*. Adopted by GRECO at its 33th Plenary Meeting. Strasbourg.
- Greco EVAL II (2006). *“Segundo Ciclo de Avaliação - Relatório de Avaliação sobre Portugal”*. Adoptado pelo Greco na sua 28ª Reunião Plenária. Estrasburgo.

Greco EVAL II (2008). “*Segundo Ciclo de Avaliação - Relatório de Conformidade sobre Portugal*”. Adoptado pelo Greco na sua 39ª Reunião Plenária. Estrasburgo.

Greco RC-II (2010). “*Second Evaluation Round – Addendum to the Compliance Report on Portugal*”. Adopted by GRECO at its 48th Plenary Meeting. Strasbourg.

Greco Eval III Rep (2010). “*Third Evaluation Round - Evaluation Report on Portugal on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I)*”. Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting. Strasbourg.

Greco Eval III (2010). “*Third Evaluation Round - Evaluation Report on Portugal Transparency of Party Funding (Theme II)*”. Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting. Strasbourg.

Greco RC-III (2012). “*Third Evaluation Round Compliance Report on Portugal “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” “Transparency of Party Funding”*”. Adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting. Strasbourg.

Greco RC-III (2013). *Third Evaluation Round Interim Compliance Report on Portugal “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” “Transparency of Party Funding”*. Adopted by GRECO at its 61st Plenary Meeting. Strasbourg.

Greco Eval IV Rep (2015). “*FOURTH EVALUATION ROUND - EVALUATION REPORT PORTUGAL – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*”. Adopted by GRECO at its 70th Plenary Meeting. Strasbourg.

Greco RC4 (2017). “*FOURTH EVALUATION ROUND - COMPLIANCE REPORT PORTUGAL – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*”. Adopted by GRECO at its 78th Plenary Meeting. Strasbourg.

Greco RC4 (2019). “*FOURTH EVALUATION ROUND - INTERIM COMPLIANCE REPORT PORTUGAL – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*”. Adopted by GRECO at its 83rd Plenary Meeting. Strasbourg.

Fontes Estatísticas

Conselho de Prevenção da Corrupção (2018). “*Relatório de Actividades*”. Lisboa.

Conselho de Prevenção da Corrupção (2018). “*Comunicações Recebidas – Análise descritiva*”. Lisboa.

Direcção-geral da Política de Justiça (2017). “*Boletim Estatístico Temático nº 54*”. Lisboa.

Ministério Público Portugal (2018). “*Relatório Síntese – Corrupção e Criminalidade Conexa*”. Lisboa.

Transparency International (2018). “*Corruption Perceptions Index – Global Scores 2007/2018*”.