

Ary Ferreira da Cunha

Políticas de Combate à Corrupção

Corrupção no Setor Público sob a Perspetiva da Teoria da Agência

Mestrado em Direito

Ciências Jurídico-Económicas

Trabalho realizado sob a orientação da Professora Doutora Glória Teixeira
e co-orientação do Professor Doutor José Neves Cruz

Agradecimentos

“Zwei Dinge sollen Kinder von ihren Eltern bekommen:
Wurzeln und Flügel”.

Goethe

A elaboração de uma tese de mestrado é uma jornada científica, em que se exige ao estudante que se lance ao mar revolto da doutrina e da legislação, e erga padrão em praia inexplorada.

Se algum sucesso houve nessa missão, tal se deve a um conjunto de adjuvantes, professores, familiares e amigos que, com a sua inteligência, dedicação e paciência, que procuraram dar-nos raízes e asas.

Entre estes, não poderíamos deixar de destacar o precioso auxílio da Professora Doutora Glória Teixeira e do Professor Doutor José Cruz. Sobretudo a estes estou grato por me terem oferecido a segurança dos seus conselhos e a liberdade para trilharmos o nosso próprio caminho.

Políticas de Combate à Corrupção

Corrupção no Setor Público sob a Perspetiva da Teoria da Agência

Breve Resumo

O bom funcionamento das comunidades políticas depende da capacidade de se estabelecer entre cidadãos e políticos, bem como entre estes e agentes administrativos, relações de agência, que assegurem que os interesses dos cidadãos são salvaguardados e promovidos. A corrupção, entendida como uma forma de violação de deveres, é não só uma das causas primeiras de inúmeras ineficiências e atrasos no desenvolvimento, como uma das principais ameaças ao funcionamento das instituições democráticas.

Ao longo da presente dissertação procuraremos estabelecer pontes de diálogo entre os contributos das diferentes ciências para o estudo da corrupção. Usaremos a teoria da agência como modelo, não apenas para entendermos como a corrupção opera no setor público, mas sobretudo de percebermos como a criar políticas públicas capazes de deter o fenómeno.

Assim, primeiro estabelecemos que se encontram reunidos os pressupostos para podermos aplicar um modelo agente-principal à relação entre agentes político-administrativos e cidadãos. De seguida, descreveremos o fenómeno da corrupção, escalpelizando os seus limites, as raízes da sua ilegitimidade, as suas causas e naturalmente as suas consequências. Por último, usamos o modelo de agência para melhor entender os efeitos de determinadas políticas públicas sobre a corrupção e entender que estratégias podem ser formuladas tendo em vista esse combate.

Concluimos que o modelo de agência é apto a enquadrar as relações entre cidadãos e agentes político-administrativos, que boas estratégias pela por um plano concentrado na reforma das instituições adaptadas à realidade e não apenas na investigação de casos pontuais de corrupção, que é necessário ter cuidado no estabelecimento de políticas, para que estas não diminuam a eficácia do Setor Público e que só com cidadãos mais informados e participativos é possível termos melhores agentes e melhores políticas. Deixamos ainda algumas pistas de investigação.

Palavras-Chave

Corrupção, *Public Governance*, Teoria da Agência, Políticas Públicas.

Policies to Combat Corruption

Corruption in the Public Sector under the perspective of the Agency Theory

Abstract

The proper functioning of political communities depends on the ability to establish between citizens and politicians, and between these and public servants, agency relationships, ensuring that citizens' interests are safeguarded and promoted. Corruption, understood as a form of breach of duty, is not only one of many root causes of inefficiencies and delays in development as a major threat to the functioning of democratic institutions.

Throughout this dissertation we will seek to build bridges of dialogue between the different sciences' contributions to the study of corruption. We will use the agency theory as a model, not only to understand how corruption works in the public sector, but rather to realize how to create public policies to curb the phenomenon.

Hence, we first established that the assumptions are met in order to apply a principal-agent model the relationship between political and administrative officials and citizens. Next, we describe the phenomenon of corruption, determining its limits, the roots of its illegitimacy, its causes and, of course, its consequences. Finally, we use the agency model to better understand the effects of certain public policies on corruption, and understand what strategies can be formulated in order to combat it.

We conclude that the agency model is able to frame the relations between citizens and political and administrative agents, that good strategies focus on institutional reforms that are adapted to the reality and not just on investigating individual cases of corruption, that policy setting should take into account agency costs, so that policies do not diminish the effectiveness of the Public Sector, and that only with more informed and engaged citizens can have better politicians, better public servants, and better policies. We leave some clues for further research.

Keywords

Corruption, Public Governance, Agency Theory, Public Policy.

Sumário

Agradecimentos	3
Resumo	5
Abstract	6
Sumário	7
I. Introdução	11
II. De Onde Vem o Poder?	14
1. A Soberania Popular	14
2. Democracia Representativa e Contrato Social	17
3. Exceções à Regra [da Maioria]	18
III. Teoria da Agência e Mandato Público	20
1. Teoria da Agência	20
2. Mandato Público	24
2.1 Funções Primárias e Secundárias	24
2.2 Fundamentos da Agência Política	26
2.3 Fundamentos da Agência Administrativa	27
3. Modelos de Representação Política	27
3.1 Modelo Sociológico	29
3.2 Modelo de Representação Simbólica	30
3.3 Modelo Principal-Agente	30
4. Modelos de Administração Pública	34
4.1 Modelo Weberiano	34

4.2 Modelo New Public Management	35
4.3 Modelo do Entrepreneurial Government	36
4.4 Modelo do New Public Service	36
4.5 Modelo Principal-Agente	37
5. Mandato Público e a Teoria da Agência	41
IV. A Corrupção	43
1. Contextualização Histórica	43
2. O Direito	44
2.1. O Direito Internacional	44
2.2 O Direito Português	49
3. Os Limites do Conceito de Corrupção	52
4. Tipos de Corrupção	56
5. A Legitimidade do Fenómeno	57
5.1. Argumentos para a Justificação da Corrupção	57
a) Todos a praticam de forma mais ou menos generalizada	58
b) É necessária	58
c) É virtualmente indistinguível de outras formas de reciprocidade	58
d) As políticas contra a corrupção são aplicadas de forma errada	59
e) O impacto da corrupção é trivial ou ainda está por demonstrar	59
5.2. Refutação dos argumentos justificadores da corrupção	60
a) A violação da lei não belisca a sua legitimidade	60
b) A corrupção é desnecessária	61
c) Não há só cinzentos	62
d) É possível punir sem fazer caças às bruxas	65
e) A corrupção tem consequências graves	65
5.2 Balanço	66
V. Causas da Corrupção	68
1. Auto-interesse	68
2. Modelos Económicos para o Estudo da Corrupção	69
3. Contextos	71
a) Falta de Transparência	72
b) Poderes discricionários	77

c) Ineficiência administrativa	78
d) Regulação da prática económica	78
e) Instituições do Estado de Direito	79
f) Rendimentos	80
g) Expectativas e Encargos Sociais	80
h) Dependência de terceiros	81
i) Histerese	82
VI. Consequências da corrupção	84
1. Competitividade e a Eficiência	85
2. Desenvolvimento	89
2.1 Desigualdade	89
2.2 Maus Investimentos	90
3. Outras consequências	92
4. Confiança Social	92
VII. Políticas de Combate à Corrupção	98
1. Incentivos, Seleção e Desempenho	98
2. Motivadores Intrínsecos e Motivadores Extrínsecos	100
3. Tipos de Políticas Públicas e os Seus Efeitos na Corrupção	103
3.1. Identificação dos Interesses Público e Privado	104
a) Compensações pelos Resultados	104
b) Aumento dos Vencimentos, Outros Benefícios e Dotações Orçamentais	106
c) Estabilidade dos Vínculos	108
d) Aumento da Autonomia	110
e) Progressão na Carreira, Prémios e Títulos	111
f) Principalização dos agentes	112
3.2. Fiscalização e controlo	113
a) Controlo hierárquico	113
b) Provedores, Administradores independentes ou Polícias Patrulha	114
c) Separação e Interdependência de Poderes	115
d) Regulação	116
e) Auditoria, Consultadoria e Controlo de Qualidade	117

f) Monitorização pública e mediática	117
g) Rasto de Papel e Vigilância Eletrónica	118
h) Monitorização pelos Pares	119
i) Acesso à Justiça	120
3.3 Transparência	121
3.4. Avaliação	122
a) Autoavaliação	122
b) Avaliação pelos pares	123
c) Avaliação externa	123
d) Avaliação pelo principal	123
3.5. Competição	125
a) Com um agente	126
b) Com vários agentes	127
3.6. Alteração do âmbito do contrato	128
a) Avocação das competências ou diminuição da extensão dos poderes	128
b) Diminuição da autonomia de decisão ou da intensidade dos poderes	128
3.7. Reforço negativo	129
a) Responsabilidade civil e pagamento de compensações	129
b) Sanções disciplinares	130
c) Sanções criminais	130
3.8. Estruturas Claras de Responsabilização	132
VIII. Estratégias de Combate à Corrupção	135
1. Ponto(s) de Arquimedes?	135
2. Reforma ou Revolução?	136
3. Liderança	141
4. Tipos de Corrupção	142
IX. Conclusão	143
Bibliografia	149

I. Introdução

Desde o surgimento das primeiras comunidades humanas organizadas que se reconhece a possibilidade — e a necessidade — de um conjunto limitado de indivíduos deterem poderes de gestão da *res publica*. É impossível pensar as sociedades modernas sem a presença do Estado e acabamos por confiar nos decisores políticos e agentes administrativos mais do que nos apercebemos: confiamos-lhes a possibilidade de nos exigirem [uma generosa] parte dos nossos rendimentos, de restringirem a nossa liberdade, de conformarem os nossos comportamentos, damos-lhes a possibilidade de declararem a guerra e fazerem a paz. E acreditamos — ou temos de acreditar — que assim providenciam pela nossa segurança, garantem a justiça e a paz, promovem a saúde, o ambiente, a ciência e a cultura, disponibilizam educação, criando condições para o bem-estar da sociedade como todo.

“Confia nos políticos?”. Quando tivemos a oportunidade de apresentar em público resultados preliminares desta investigação, foi com esta pergunta que começámos, mas poderíamos ter perguntado “confia nos funcionários públicos”, ou “confia nos agentes político-administrativos”.

Não confiamos nas instituições públicas. Um estudo da Transparency International aponta para que, no espaço de um ano, um quarto da população mundial tenha pago um suborno, na maior parte dos casos a serviços do setor público (Riaño *et al.*, 2010: 9) e, numa escala entre não corruptos de todo (1) e extremamente corruptos (5), os portugueses mostraram a sua desconfiança face aos partidos políticos (4.2), ao Parlamento (3.7), aos Tribunais (3.4), à Administração Pública e à Polícia (3.2) e mesmo o sistema educativo (2.5) e as Forças Armadas (2.6) não são vistas exatamente como exemplos de honestidade do setor público. Parece assim que confiamos no Estado e nos seus agentes porque verdadeiramente não temos outra opção.

A perceção da corrupção é medida anualmente em diversos países com recurso a diversas fontes estatísticas pela Transparency International (2011), que coloca Portugal na 32.º

posição entre os países menos corruptos, com (6.1/10), numa lista com 183 Estados, e fazem companhia a Portugal na mesma posição dois países muito diferentes do nosso: Taiwan e o Botswana. Os dados mostram uma enorme diversidade entre países como a Nova Zelândia (9.5/10) e a Somália ou a Coreia do Norte (1/10), mas também que não há países absolutamente corruptos, nem absolutamente incorruptos.

Certamente haverá muita margem de manobra para decidir “quanto queremos” entre elogios, elegias e diatribes entre as diferentes correntes político-económicas, mas apenas algumas franjas sociais rejeitam a utilidade de um setor público que compreenda funções como a organização da defesa nacional, da segurança pública e a administração da justiça. Mesmo o *État-gendarme* proposto pelos adeptos do minarquismo, focado em assegurar os direitos negativos dos cidadãos, é Estado, mesmo que despido das vestes com que o vemos hoje (Konkin III, 2006).

Neste trabalho, abordaremos o fenómeno da corrupção no setor público sob o prisma da Teoria da Agência: nas suas causas, consequências e soluções. Sempre que pertinente remeteremos para exemplos enquadrados na experiência e na legislação nacional, sem perdermos de vista a visão macroscópica, que foi por nós preferida dada a escassez de bibliografia lusa sobre o tema (da perspetiva em que escolhemos abordá-lo, obviamente).

A questão é grave, não só porque a corrupção ameaça o crescimento económico, afeta a distribuição do rendimento, distorce o mercado e a concorrência e atrasa o desenvolvimento, mas — talvez sobretudo — porque devasta a confiança nas instituições e cria situações de injustiça.

É por demais evidente a falta do *input* específico do Direito para o tratamento da questão da corrupção. A Economia tem-se centrado na questão da eficiência da corrupção (tendo alguns autores chegado a advogar em prol dos seus benefícios) e recentemente tem se preocupado com a relação entre a corrupção e o desenvolvimento.

Já Filosofia chegou primeiro ao tema e introduziu um referencial ético no debate, dizendo no fundo que, mesmo quando é eficiente, a corrupção não é fenómeno ético, devendo por isso ser rejeitada. Mas, talvez mais até do que uma questão ética, esta é uma questão jurídica por ser uma questão de Justiça. Quando uma cunha coloca quem está pior preparado num concurso há um sentimento profundo, intenso e transversal de injustiça, talvez mais até do que de imoralidade ou de desperdício ligado à ineficiência.

Se não pelo compromisso inadiável com a Justiça, o que separa afinal o poder coercivo do Estado do poder coercivo do bando de malfeitores? (Saint Augustine, 2009: 88).

Quando os cidadãos sentem que estão a ser lesados por aqueles a quem cumpria zelar pelos seus interesses, algo de muito errado se passa no sistema democrático, pelo que é crucial o desenvolvimento de estratégias promotoras da confiança e a coincidência de interesses entre principais e agentes, no caso, entre cidadãos — que deverão ser referencial do poder político — políticos e funcionários públicos, que detêm a gestão quotidiana desse mesmo poder. Assuma-se pois o Direito aquilo que ontologicamente é: cavaleiro da Verdade, paladino da Transparência e campeão da Justiça.

*

**

Ao longo do texto procuraremos estabelecer pontes de diálogo entre os contributos das diferentes ciências, lançando as bases para um entendimento mais transversal dos problemas. Primeiro procuraremos entender perceber se se encontram reunidos os pressupostos para podermos aplicar um modelo agente-principal à relação entre cidadãos e agentes político-administrativos (capítulos II e III). De seguida descreveremos o fenómeno da corrupção, escalpelizando os seus limites, as raízes da sua ilegitimidade, as suas causas e naturalmente as suas consequências (capítulos IV e V). Por último, procuraremos usar o modelo de agência para melhor entender os efeitos de determinadas políticas públicas sobre a corrupção e entender que estratégias podem ser formuladas tendo em vista esse combate (capítulos VI e VII).

No final, esperamos comprovar a hipótese de que a Teoria da Agência se aplica à relação jus-política existente entre cidadãos e agentes político-administrativos e que este modelo pode ser útil à conceção de políticas públicas adequadas a diminuir a corrupção no setor público (capítulo VIII).

II. De Onde Vem o Poder?

1. A Soberania Popular

Para se estabelecer que existe uma relação de agência entre cidadãos e os agentes públicos precisamos de compreender a natureza dos poderes e da legitimidade do Estado, o que procuraremos fazer ao longo deste capítulo.

O conceito de soberania, que será central para o argumento que queremos fazer, surge apenas no século XVII, pela mão de Jean Bodin, sendo usado para referir o poder exclusivo, perpétuo, indivisível e absoluto — que não conhece na ordem interna nenhum de maior magnitude, nem na ordem externa nenhum de superior magnitude — de que gozam os Estados. O poder político soberano é supremo na esfera interna e independente na esfera externa¹.

A ideia de que os Estados não têm de competir ao nível do poder político com realidades *infra* ou *supra* estaduais foi um passo determinante para a sedimentação do Estado moderno, simbolicamente instituído no Tratado de Vestefália. Recorde-se que, naquele tempo, “o aparecimento de fronteiras territoriais exíguas fazem da centralização do poder uma condição *sine qua non* para a existência e sobrevivência do próprio Estado” (Neto, 2005: 282-294), encurralado entre o poder da Igreja Católica, de cariz supranacional, e o poder dos senhores feudais, de cariz infra-nacional e com necessidade de estabelecer contactos diplomáticos com outros Estados longínquos.

¹ Temos perfeita consciência de que se trata de uma simplificação de um conceito ao qual já foram dadas certamente centenas de definições diferentes, mas é uma aproximação que capta o essencial. Krasner (1999: 3 e ss.) diz que diz existirem quatro significados autónomos para a palavra. Para além dos autores referidos no corpo do texto ou em notas posteriores, importa referir as doutrinas de Georg Jellinek, Leon Duguit, Hermann Heller e Hans Kelson, pelo menos. Não podendo abordá-las com a dignidade mínima sob o risco de fazermos um desvio demasiado grande na nossa investigação, tendo em conta as limitações de tempo e espaços, e dado que não é este o tema centra da dissertação, abster-nos-emos de abordar estas teorias, bastando-nos por simplesmente apontar caminhos para outras investigações que se cruzem com a nossa.

Durante os séculos seguintes, a discussão sobre a soberania permaneceu assente em argumentos de cariz religioso, que partiam nomeadamente da interpretação de determinadas passagens bíblicas que apontavam Deus como sendo o único soberano². De acordo com o paradigma dominante na época, só Deus poderia então ser fonte de soberania, passando-a ao monarca — representante de Deus na Terra. Esta linha de raciocínio foi primeiro desenvolvida por pensadores anglo-saxónicos, que procuravam sustentar a autonomia do Rei face ao Papa, mas foi depois aprofundada por Richelieu, Fénelon, Bossuet, entre outros, criando as bases do despotismo iluminado. Este levou à própria identificação entre o poder e própria pessoa do monarca, pensamento eternizado na expressão de Luís XIV “l’État c’est moi”.

A ideia de que a soberania vem de Deus teve influência no pensamento de autores com aproximações completamente diferentes ao conceito, em particular em autores peninsulares que suportavam a ideia de que “omnis potestas a Deo per populum libere consentientem”, ou seja, o poder vem de Deus, mas através do livre consentimento do povo. Francisco Suárez, no séc. XVI, formula uma alternativa à teoria da passagem direta do poder político para os monarcas. O autor aborda o problema nas suas duas principais obras, nas quais sustenta que a sociabilidade é algo natural ao Homem, pelo que as famílias se tendem a associar, celebrando para o efeito um *pactum associationis*.

Ora, as comunidades políticas precisam de ser dirigidas, a bem da ordem e estabilidade das mesmas. É “justo e conforme à natureza haver autoridade civil com poder temporal para reger os homens”, surgindo assim um *pactum subjectionis* (Merêa, 1917: 116; Suárez, 1944 e 2004). Suárez defende que o poder não se encontra disperso pelos indivíduos que formam a comunidade, constituindo esta uma pessoa moral autónoma, ao contrário do que diz Rousseau (1946). Este, sugere que não há uma autêntica transmissão do poder, como diz Suárez, antes uma simples delegação.

Neste trabalho, seguiremos a perspetiva de Suárez neste ponto, visto até que os representantes políticos o são de toda a comunidade e respondem perante toda ela e não apenas perante aqueles que contribuíram para a sua eleição — ou pelo menos, a julgar pelo texto e espírito da lei assim deveria acontecer. Para o contexto legal em Portugal poderíamos referir os artigos 120.º, 147.º ou 235.º, mas é particularmente expressivo o número 2 do artigo 152.º da Constituição da República Portuguesa (CRP): “Os deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos”.

² Por exemplo: ... único Soberano, o Rei dos reis e Senhor dos senhores ... (1Tm, 6:15)

As perspectivas dos dois autores acabam por encontrar importantes pontos de convergência no plano das consequências que retiram dos seus modelos teóricos, quando ambos aceitam a revogabilidade do poder dos governantes ao não cumprir os termos do contrato de sujeição estabelecido. Suárez estabelece assim, na senda do pensamento de São Tomás de Aquino (1925: 2486 e ss.), um direito de resistência contra a tirania, abrindo caminho para filósofos políticos subsequentes.

Desta forma, o pressuposto essencial da relação governantes-governados, o poder com que a comunidade investe os seus representantes, existe apenas como contraponto de uma responsabilidade destes em bem governar: “the possession of great power necessarily implies great responsibility” (Hansard, 1817: 1227), ou, como diz o antigo brocardo romano “*rex eris si recte facies, si non facies non eris*”.

Esta linha de pensamento terá tido sem dúvida grande influência nos textos oitocentistas que fundam a idade moderna e marcam o início de uma segunda era de regimes democráticos, em que as atuais democracias se fundam.

Mas não são só os representantes políticos da comunidade que têm um vínculo com esta. Não faria sentido os membros do Governo (que, no nosso país, nem são eleitos) estarem vinculados à persecução do interesse público, mas os diferentes Diretores-Gerais serem-lhe indiferentes; ou fazer a concessão de um serviço público a privados que pudessem não fazer serviço público; ou atribuir a uma associação pública poderes para regular a profissão de modo corporativista, ignorando consequências adversas para a comunidade. Assim, teremos relações de agência de primeira ordem e relações de segunda, terceira, etc..

Se quiséssemos olhar o sistema político-constitucional português sobre a lógica da Teoria da Agência, poderíamos dizer que há uma relação de agência de primeiro grau entre o povo e a Assembleia da República, como entre o povo e o Presidente da República (eleitos por sufrágio direto, conforme os arts. 121.º e 147.º da CRP). Uma relação de segundo grau com o Governo (nomeado pelo Presidente da República e responsável perante este e perante a Assembleia da República, conforme o art.º 190.º da CRP). E uma relação de terceiro grau com a Administração Pública (conforme o art. 182.º da CRP).

Os poderes funcionais com que são investidos os órgãos da Administração Pública tendo em vista a prossecução das atribuições das respetivas pessoas coletivas a que pertencem, estão relacionados com a prossecução do interesse público (Figueiredo Dias e Oliveira, 2006: 46). Mesmo quando no uso de poderes chamados discricionários — quando o Direito se limita a definir o fim/interesse público deixando margem para escolher os meios

para atingir esses fins — os agentes públicos estão absolutamente vinculados à escolha da melhor solução à luz do interesse público.

A expressão “separação de poderes” pode ser infeliz por ocultar a natural interdependência entre estes, mas tem a felicidade de lembrar que, na raiz, o poder executivo, judicial e legislativo são faces de um poder político fundamentalmente uno, embora múltiplo nos meios através dos quais atua. Dumézil (1986 e 1988) diria precisamente que são funções de soberania.

Quando a revolução francesa consagra o princípio, não “cria” poderes novos. Eles já existiam, ainda que centrados, pelo menos em último recurso, na figura do monarca absoluto, que à luz da doutrina do direito divino dos reis eram entendidos como agentes de Deus, respondendo apenas perante este. E por isso agentes públicos investidos com poderes de natureza diversa partilham da mesma responsabilidade na sua atuação.

2. Democracia Representativa e Contrato Social

A lógica contratual do discurso de Suárez está presente, não apenas no pensamento do filósofo suíço, como no de muitos outros, entre os quais Hobbes (2008)³, Locke (2005), ou, mais recentemente, Rawls (1999). À ideia de que Deus dá o poder aos monarcas através do povo, Rousseau corta o primeiro passo, dando forma ao conceito de soberania popular.

Como *povo* devemos entender aqui o conjunto “daqueles homens e mulheres que o Direito reveste da qualidade de cidadãos ou súbditos e que permanecem unidos na obediência às mesmas leis” (Miranda, 2002: 267). É o sentido a dar ao termo no primeiro número do art. 3.º da nossa lei fundamental: “A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição”, ou o seu art. 108.º: “O poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição”.

Neste ponto é necessário um esclarecimento terminológico: a soberania popular é conciliável com a soberania nacional — que melhor se designaria por soberania do Estado. Note-se que a expressão *soberania* está aqui a ser usada em dois sentidos distintos: no primeiro caso, para referir a fonte dos poderes públicos; no segundo para caracterizar o conjunto de poderes públicos atribuídos ao Estado. O conceito de soberania nacional há muito que se diz em crise devido ao surgimento de atores infra e supranacionais capazes de condicionar a sua atuação, se não do ponto de vista legal, pelo menos no plano prático.

³ Hobbes acredita que a existência de um poder que torne a desobediência às normas desvantajosa é a razão de ser de uma comunidade política que obtém segurança através de um pacto de união. O soberano não pode quebrar o pacto já que este é feito entre os súbditos que lhe transferiram o poder e por isso não o podem destituir.

A soberania popular é a conceptualização da ideia de que o rumo da comunidade política deve ser determinado pela vontade dos cidadãos. De que eles são o centro, a matriz, a fonte de todo o poder político. Se reconhecemos aos governantes o poder de cobrar impostos, de determinar as leis e mesmo de impor o seu cumprimento, se necessário com o uso da força, é apenas porque, enquanto comunidade, julgamos ser esta a melhor forma de vermos asseguradas socialmente as nossas liberdades. Expressivamente, o número segundo do mesmo art. 3.º da Constituição da República Portuguesa nos diz que “o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática”.

Parece óbvio que “a soberania é qualidade inerente ao povo”, mas “os governantes constantemente se esquecem de que são simples servidores do povo, ou seja, seus mandatários políticos” (Araújo, 2006: 17). Dizer que a soberania reside no povo é mais do que uma referência de valor poético, ou icónico, tem de ser um apelo à passagem para um estado em que o “povo real” é o protagonista (Müller, 1995: 107-115). Já que “o que legitima de fato e em última instância as decisões políticas, administrativas ou judiciais, ou seja, as decisões tomadas pelos agentes do poder do Estado, não são os procedimentos simplesmente, mas a participação direta e sistemática do povo nesses procedimentos” (Araújo, 2006: 18; Luhman, 1987). Note-se aqui, uma vez mais, a indiferenciação entre a fonte de legitimidade dos governantes e a dos restantes “agentes do poder do Estado”.

3. Exceções à Regra [da Maioria]

Há que reconhecer que nem sempre a maioria dos cidadãos apoia as medidas economicamente mais eficientes, socialmente mais justas ou eticamente mais louváveis. A democracia como ditadura da maioria é das mais caprichosas formas de tirania. Sem limites, freios e contrapesos da tradução automática da vontade popular em lei, muito rapidamente a democracia degenera num sistema incapaz de coerência, com a constante tentação de enveredar por populismos, de oprimir as minorias, de ceder ao medo *aos outros*, ou seja, de converter-se em demagogia (Aristóteles, 2006).

Para mais, as regras de voto criam um sistema que tende a não prestar atenção às minorias, em especial às minorias excluídas [ou autoexcluídas] do processo democrático e sem acesso aos meios de comunicação social que lhes servem de arena (indigentes, jovens, minorias étnicas, culturais ou religiosas). Este fenómeno pode demonstrar alguma tendência para se agravar, visto que a falta de representação política leva ao afastamento do processo democrático, o que apenas agrava a falta de representação. A parcela de soberania detida por

estes cidadãos vale tanto como a de quaisquer outros, os seus interesses valem tanto como o de quaisquer outros, mas por se alhearem do processo democrático no momento do voto e na participação cívica, acabam por ser negligenciados.

Em certas matérias, é saudável, ou pelo menos tolerável, que haja uma divergência entre a vontade dos cidadãos e a decisão política:

a) A vontade popular só pode ser relevante enquanto manobra nas águas do Direito e da Justiça: seria profundamente injusto que se decidisse se A deve ou não indemnizar B com base num plebiscito. Fala-se a este propósito da diferença entre Estado de Direito Democrático e Estado Democrático de Direito. No primeiro, caso seria o Direito a fornecer o enquadramento para a vontade democrática; no segundo, a metodologia seria a inversa.

b) Não é positivo que a vontade dos cidadãos seja o único fator determinante em matérias elaboradamente técnicas, quando há necessidade de agir com rapidez, há especiais necessidades de coerência ou as medidas só têm efeitos a longo prazo. A gestão da *res publica* é um encargo que exige, mesmo nos domínios mais exíguos, uma compreensão extensa e profunda da realidade que só é possível adquirir com esforço, estudo e experiência impossíveis de alcançar pelo cidadão comum. As aspirações de democracia direta ou semidireta reúnem hoje muitos adeptos em diversos quadrantes e são hoje facilmente concretizáveis com recursos às modernas tecnologias de informação, mas estamos em crer que, se fossem implementadas, facilmente passariam em muitos casos a cruéis distopias.

É precisamente para responder a essas *falhas de mercado* das vontades políticas que os políticos de diversos Estados criaram pessoas e órgãos públicos que não dependem direta ou exclusivamente da legitimidade democrática na execução dos seus mandatos. Exemplo disso, em Portugal, são os Tribunais, o Banco de Portugal ou as Autoridades Reguladoras Independentes; que paradoxalmente têm visto a sua independência colocada em causa.

Assim, a *accountability* e *responsiveness* daqueles que gerem os poderes públicos não devem ser encaradas como Santo Graal da decisão pública e da *public governance* — assim o exige a eficiência, mas sobretudo a Justiça — outrossim como princípios integrantes de um sistema de princípios e valores políticos com os quais devem entrar em diálogo. Mas voltaremos a esta questão mais tarde, quando falarmos dos modelos de reapresentação política.

III. Teoria da Agência e Mandato Público

1. Teoria da Agência

Apesar de aproximações anteriores, baseadas em análise de risco ou estudos relativos à Teoria da Firma, a Teoria da Agência aparece formulada simultaneamente nos trabalhos autônomos de Mitnick (1973) e Ross (1973). O primeiro autor emprega uma análise que diríamos ser mais sociológica, mas fazendo derivar consequências tanto no plano organizacional da empresa, como no plano político, debruçando-se sobre eventuais consequências sobre entidades reguladoras independentes, assembleias representativas e embaixadores. Mais tarde o mesmo autor introduzirá uma componente mais econômica e mesmo mais econométrica à sua pesquisa (Mitnick, 1985). Infelizmente a linha de pesquisa inaugurada por Mitnick (1973) e que procurava aplicações fora do domínio empresarial parece ter esmorecido (Moe, 1984).

Pelo contrário, a linha do segundo autor, desde início vincadamente econômica e matemática, e centrada nas questões de *corporate governance* rapidamente assumiram enorme protagonismo entre os economistas (Moe, 1984) encontrando mesmo um âmbito de aplicação expansionista para diferentes relações na esfera empresarial.

A Teoria da Agência tem sido há muito atacada de forma vigorosa, mas apesar dos ataques continua a ser utilizada tanto como campo de estudo, como enquanto esquema de análise de relações de cooperação, pelo que, não nos cabendo a defesa exaustiva das suas conclusões, antes limitar-nos-emos a dar como acertadas pelo menos as de maior relevo e aceitação. Entusiasticamente a favor temos, por exemplo, Jensen (1983). Entusiasticamente contra temos, por exemplo, Perrow (1986). As teorias econômico-sociológicas têm de ser modelos explicativos da realidade, mas não são, nem pretendem, formas exclusivas de a conceber ou interpretar.

Por exemplo, Mazar, Amir & Ariely (2008) sustentam que, como as pessoas gostam de se ver como honestas, mantendo uma boa imagem de si próprias, tendem a comportar-se de maneira correta mais vezes do que seria racional fazerem por um mero jogo entre prejuízos e benefícios expectáveis.

As críticas à Teoria da Agência têm essencialmente por base o facto de esta teoria estar assente no modelo do *homo economicus* (Tahler, 2000), ou seja, na ideia de que o homem como ser racional age sempre maximizando os benefícios que pode retirar para si. Estes autores propõem que o comportamento humano é em regra mais orientado para o grupo, procura a maximização do benefício do grupo, e que na posição de escolher entre o seu interesse individual e o interesse do grupo agirá como guardião (*steward*) escolhendo o benefício coletivo em detrimento do individual (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997: 24). Isto não significa que os homens não tenham instintos de sobrevivência individual, mas que compreendem que a sua sobrevivência individual depende da *performance* do grupo em que está inserido. Os advogados da “Stewardship Theory” tendem a eliminar as estruturas de controlo, porque as entendem como desnecessárias, pelo que uma boa *governance* é aquela que é capaz de transferir a máxima autonomia para os decisores. Neste contexto, a corrupção é certamente um fenómeno que ocorre quando e porque esta teoria falha.

Haverá certamente muitos comportamentos que não serão completamente explicáveis por uma abordagem que se centre exclusivamente na Teoria da Agência, mas isso não quer dizer que devamos “deitar fora a água e o bebé”. A Teoria da Agência é suficientemente flexível para funcionar com modelos do comportamento humano mais refinados do que o simplista *homo economicus*, e já que a grande teoria alternativa não se mostra particularmente capaz de lidar com o fenómeno que iremos estudar ao longo deste trabalho, parece-nos razoável considerar que, em regra, a Teoria da Agência se tem mostrado robusta o suficiente para servir de base à nossa pesquisa.

Diz-se que estamos perante uma relação de agência quando uma parte, constituída por um ou mais agentes, age *on behalf* de uma outra parte, constituída por um ou mais principais (Mitnick, 1973)⁴. Ora o Oxford English Dictionary, traduz *on behalf* de três formas distintas: “no interesse de uma pessoa, grupo ou princípio”; “como representante de”; e “da parte de”. Mas como salienta Mitnick (1973), o que caracteriza as relações de

⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 178/86, de 3 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei 118/93, de 13 de Abril, que diz regular o contrato de agência. Em verdade, o referido diploma dispõe apenas acerca de um tipo particular de contrato de agência, o contrato de representação comercial. O preâmbulo expõe alguns dos principais motivos para a celebração de contratos de agência, pelo que a sua leitura é recomendada a quem se incline a abordagens civilistas a este tema. *V.g.*, entre a muita bibliografia disponível: Barata (1994) e Baldassari (2000).

agência é a existência de uma relação de confiança por parte do principal em que a atuação do agente o beneficie a ele e não a configuração exata do contrato implícito ou explícito que investe o agente no dever de agir em nome, no interesse ou da parte do principal. Salientamos, além do mais, que temos relações de agência bem para lá dos contratos de agência, e mesmo para lá das relações juridicamente consideradas contratuais.

Os estudos no campo da Teoria da Agência têm levado às seguintes conclusões: 1) os agentes muitas vezes têm uma agenda própria, encetando comportamentos auto interessados, e 2) agentes e principais têm diferentes atitudes em relação ao risco e portanto preferem caminhos diferentes (Eisenhardt, 1989: 58). As duas conclusões podem resumir-se numa só: os agentes, apesar de terem o dever de promover os interesses e concretizar a estratégias definidas pelos principais, muitas vezes prosseguem interesses e concretizam estratégias em interesse próprio.

Como são os agentes quem detêm os poderes de gestão da atividade, a não coincidência de interesses entre agentes e principais leva a situações de conflito em que os interesses dos primeiros levam a melhor sobre os interesses dos segundos. Este abuso dos agentes dos poderes com que foram investidos é especialmente perigoso dada a existência de assimetrias de informação. Os principais, longe da gestão quotidiana, têm informações parcelares das ações e dos resultados dos agentes, muitas vezes dadas exclusivamente pelos mesmos.

Os agentes conhecem melhor os meios à sua disposição e a sua capacidade operacional: em muitos casos são precisamente escolhidos pelas suas especiais capacidades, pela sua experiência, sensibilidade e formação. Perante um desacordo entre a melhor forma de alcançar os objetivos do principal, o agente pode facilmente usar esses conhecimentos a seu favor, levando o principal a aceitar estratégias que poderão afeiçoar-se melhor a interesses próprios. Core *et al.* (1998) justificam assim que a remuneração dos executivos seja superior e a *performance* inferior quando as estruturas de *corporate governance* são mais frágeis.

Mas nem sempre são os agentes os usurpadores. Note-se que, numa relação de agência, quem tem a última palavra, pelo menos relativamente às grandes opções, é a parte com menos informação, menos conhecimentos e menor preparação para tomar a decisão. Especialmente quando os principais não confiam nos agentes e nas informações por eles prestadas, podem acabar por tomar as decisões erradas. Se os agentes têm por hábito prestar informações falsas, exageradas, pretendendo a aprovação de determinadas medidas que sirvam os seus interesses próprios, a má informação expulsa a boa como a má moeda expulsa

a boa. Os principais não sabem em que informação confiar e por isso podem tomar más decisões.

Há ainda o caso de informação confidencial, segredos de negócio, segredos de Estado e outros que não podem ou não devem ser divulgados junto dos principais, mas que poderiam ser determinantes nas decisões. Em muitos casos isso pode gerar más decisões dos principais, noutros, os agentes podem jogar com esse facto para ganhar *leverage* sobre os principais.

Lazonick & O'Sullivan (2000) levantam uma importante questão ao defender que uma *corporate governance* voltada para a satisfação dos interesses dos acionistas alterou profundamente a forma como empresas olham a decisão de reinvestir ou distribuir lucros. Os autores mostram que desde os anos 70 se tem vindo a desenvolver uma tendência para distribuir mais lucros, o que tem descapitalizado as empresas americanas, ameaçando o seu desempenho face à concorrência e a sustentabilidade dos seus projetos, com evidente prejuízo para todos os *stakeholders*, a começar pelos próprios acionistas.

Por último, se o principal só tem acesso à informação depois do agente e através dele, o agente pode justificar decisões automotivadas com a necessidade de agir depressa, de agir no momento ou pressionar o principal a uma decisão em cima da hora, de forma a evitar que este consulte terceiros ou reflita sobre o melhor caminho.

Passamos a fazer a distinção entre dois vetores de pesquisa que nascem da Teoria da Agência (Eisenhardt, 1989: 59). A *Teoria da Agência positivista* tem-se preocupado com os conflitos de interesses e estuda tanto a forma como a monitorização diminui o risco de comportamentos de interesse próprio do agentes, como o efeito dos contratos que têm associados bónus, ou prémios no alinhamento dos incentivos de agentes e principais — aliás, a maioria da literatura sobre o divórcio entre propriedade e gestão tem aqui sua raiz, já que esta corrente se especializou na análise dessa questão em concreto (Jensen & Meckling, 1976: 305-360). A “pesquisa sobre a relação principal-agente” tem-se focado mais em elaborar uma teoria aplicável a relações entre “empregador e empregado, advogado e cliente, fornecedor e comprador, entre outras relações de agência, através de deduções lógicas e prova matemática” (Eisenhardt, 1989: 60).

É esta corrente que tem procurado demonstrar que os agentes são para mais avessos aos risco que os principais. A razão apontada é que os agentes não podem diversificar o seu emprego da mesma maneira que os acionistas diversificam a sua carteira de investimentos, pelo que preferem não correr os riscos inerentes aos contratos assentes nos resultados (bónus,

prémios de produtividade), face a acordos que premeiam os comportamentos (salários, estruturas hierárquicas).

Mas a situação é diferente quando o principal tem um acesso deficiente à informação relativa ao agente e ao seu desempenho⁵. Fala-se a este propósito do fenómeno de *moral hazard*, ou risco moral, e da seleção adversa. O primeiro conceito refere-se à possibilidade de o agente secretamente ceder aos incentivos para se comportar de maneira a alterar o equilíbrio de riscos e responsabilidades acordado com o principal⁶ — por exemplo, pode o funcionário trabalhar menos por saber que essa falta de trabalho não vai ser detetada (*shirking*) ou pode o segurado encetar em atividades mais arriscadas por ter um seguro. O segundo termo prende-se com a possibilidade de o agente possuir características que esconde, ou de não possuir as características que apregoa, de forma a aumentar o seu valor percebido pelo principal. Esse tipo de comportamento é evidenciado pelo advogado que mente ao cliente dizendo que é especialista na área pretendida, a fim de se fazer cobrar uma quantia mais elevada.

Mas há uma grande ressalva a fazer, Waterman & Meier (1998) lembram que nem todas as relações de agência são iguais. De facto, há dois pressupostos essenciais em que a Teoria da Agência se tem baseado: 1) existe um conflito de interesses entre principal e agente; 2) existe assimetria de informação entre principal e agente. Como estes autores mostram, embora muitas relações de agência correspondam ao perfil que temos vindo a enunciar, muitas outras não o fazem, pelo que temos de ter cuidado para não retirar conclusões precipitadas. Nem sempre se aplicam os pressupostos e as conclusões da Teoria da Agência sempre que estamos perante uma relação de agência.

2. Mandato Público⁷

2.1 Funções Primárias e Secundárias

Na terminologia das funções do Estado usada por Rebelo de Sousa e Salgado Matos (2006: 36 e ss.) os agentes políticos dedicam-se à função política ou à função legislativa;

⁵ O cliente tem dificuldade em perceber se o seu advogado está a desenvolver os melhores esforços para o defender; ou, se se envia um funcionário para abrir uma sucursal nas Bahamas, poderá ser complicado saber se ele aproveita o tempo para tirar férias ou se se dedica incansavelmente ao trabalho. Para outros exemplos Eisenhardt (1989: 61)

⁶ O conceito, em especial na sua vertente económica de Ross (1973), nasce de estudos realizados por companhias de seguros e continua marcado na doutrina por essa sua génese (Mas-Colell, Whinston & Green, 1995: 477).

⁷ De forma curiosa, a lei utiliza a mesma palavra para designar “o contrato pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais atos jurídicos por conta de outra” (art. 1157.º do Código Civil) e o período durante o qual os governantes estão investidos do poder que lhes foi conferido aquando da sua designação: mandato. Quem tem um mandato, seja este de natureza pública ou privada, age por conta, ou a mando, de outrem.

enquanto os agentes administrativos se dedicam à função administrativa ou jurisdicional, funções não menos importantes, mas logicamente subordinadas às primeiras.

“A chave do caráter secundário das funções jurisdicional e administrativa reside na *subordinação* às funções primárias, que se traduz no afastamento das escolhas essenciais da coletividade política, na necessidade de que as suas decisões encontrem um fundamento em tais escolhas e de que não as contrariem, e ainda na necessidade de que essas decisões se reconduzam de forma valorativamente coerente ao conjunto sistemático formado pelas decisões constitucionais, políticas e legislativas”.

A terminologia que usaremos aqui será um pouco diferente, visto que consideramos a função legislativa parte das funções políticas (afinal os atos legislativos são instrumento privilegiado para a ação política) e a função jurisdicional parte das funções administrativas (uma parte muitíssimo especial, com garantias de independência próprias, mas ainda assim realizando a administração da Justiça e a aplicando a lei)⁸.

Ressalvamos que esta relação de subordinação das funções secundárias às funções primárias não tem como corolário lógico uma dependência irrestrita — o juiz é bem mais que a boca que pronuncia as palavras da lei — e harmoniza-se tanto com o princípio da separação de poderes como com um amplo lastro de discricionariedade que contextualiza o exercício de todas as funções do Estado. Igualmente ressalvamos que a subordinação das funções não implica necessariamente uma subordinação direta entre os agentes das diferentes funções em concreto, embora pressuponha a existência de determinadas formas de *accountability*. O mesmo se aplica à relação de agência entre cidadãos e agentes políticos, esta implica uma subordinação direta dos agentes em concreto, mas pressupõe a existência de formas de *accountability*.

⁸ Não negamos que estamos perante um poder diferente, na lógica da separação e interdependência de poderes, mas neste contexto específico das relações de agência julgamos fazer mais sentido enquadrar os juizes como agentes administrativos (aplicadores da lei) do que enquanto agentes políticos, especialmente devido à natureza não política das suas formas de *accountability*. Sobre a necessidade de o poder judicial ser *accountable* relativamente ao poder político mantendo a sua vital independência ver Garoupa (2011). Para uma interpretação do problema centrada na tensão entre democracia e constituição ver Habermas (2001). Numa tónica semelhante escreve Michelman (1999) a obra “Brennan and Democracy”. William J. Brennan foi um dos mais emblemáticos e influentes juizes do Supremo Tribunal dos EUA do século XX. Segundo Michelman, apesar de os seus votos e escritos irem beber muito às suas convicções políticas (fazendo com que o Supremo Tribunal desempenhasse um papel particularmente interventivo em diversas matérias), Brennan foi admirado por juristas de todos os quadrantes e tornou-se mesmo a referência de “juiz interventivo” para gerações de juristas americanos, que o viram em funções no Supremo Tribunal entre 1956 e 1990. O facto de os juizes do Supremo Tribunal poderem travar legislação aprovada pelos representantes eleitos do povo nas câmaras legislativas pode parecer um elemento antidemocrático inserido dentro do sistema democrático. Daí a pergunta curiosa que Michelman faz: “Como é possível termos Brennan e Democracia?”.

2.2 Fundamentos da Agência Política

Duas razões fundamentais justificam a representação política (v. nomeadamente, Leister & Chiappin, 2006: 1):

a) A democracia de massas a uma escala nacional tornar inviável a participação de todos em todas as fases do processo político;

b) A maior eficiência obtida através da divisão do trabalho e da especialização.

A primeira razão poderia ser hoje facilmente superada, pelo menos em grande medida, com o advento de tecnologias que permitiriam o voto eletrónico pela *internet*, mas esquecem-se muitas vezes os advogados dos sistemas de democracia direta que o processo político não é apenas um processo deliberativo, mas que exige a redação de normas, a definição de um agenda política, a obtenção de consensos e a monitorização diária da Administração. A utilização de ferramentas de trabalho colaborativo poderia teoricamente ainda assim permitir a realização dessas tarefas, mas na prática não imaginamos como poderia ser elaborado de raiz, discutido e aprovado um Orçamento de Estado compreensivo e que fosse mais do que uma colagem de propostas aprovadas e respetiva dotação orçamental sem qualquer tipo de representantes políticos. Para mais, estamos certos que o tempo e esforço exigido por esse tipo de participação direta dos cidadãos em todas as fases do processo político levariam ao afastamento de uma grande maioria destes, absorvidos pelos problemas do seu dia-a-dia, o que facilitaria a captura do poder público por interesses privados organizados.

A segunda razão é ainda mais difícil de ultrapassar. Não é só uma questão do tempo e esforço exigido, mas também de preparação técnica para abordar os temas. No presente estado da civilização, alia-se a voracidade com que surgem novos desafios da sociedade técnica (Soares, 2009) com a persistência de uma grande iniquidade na preparação dos indivíduos que a compõem e numa compartimentação dos saberes em que resultou a constante e progressiva divisão do trabalho (Ortega y Gaste, 2005). Estes fatores dificultam o acesso de todos os indivíduos à já de si complicada tarefa da governação, que exige a entrega de alguns indivíduos a tempo inteiro de modo a que estes consigam especializar-se pela prática e pelo estudo, adquirindo conhecimentos e competências que lhes permitam desempenhar melhor as suas funções de gestores da coisa pública.

Assim, apesar de acreditarmos no ideal de uma democracia participativa, achamos que ela só se concretiza se fosse também participada e se conduzir a resultados que beneficiem a sociedade em geral; pelo que somos cétricos relativamente a experiências de

democracia direta quando a quantidade e qualidade da participação constituir um obstáculo. Para mais, os mecanismos de representação podem funcionar como importante filtro para evitar alguns dos males da regra da maioria, que abordámos no capítulo anterior.

2.3 Fundamentos da Agência Administrativa

De forma semelhante, os nossos representantes políticos incumbem de forma variada um conjunto de agentes administrativos da realização de diversas missões relacionados com o prosseguimento do interesse público, dotando-os de uma miríade de elementos materiais e institucionais. As razões que levam os agentes políticos a designar agentes administrativos são de ordem semelhante:

a) O desempenho das funções do Estado Social de Direito exigem recursos humanos que em número ultrapassam em muito aqueles que são designados pelos cidadãos como seus representantes;

b) A maior eficiência obtida através da divisão do trabalho e da especialização.

Quanto ao primeiro aspeto, temos que recordar que, como foi visto acima, as funções políticas ligadas à “realização de opções sobre a definição e prossecução dos interesses essenciais da coletividade” (Rebello de Sousa & Salgado Matos, 2006: 36) e as funções administrativas ligadas à execução das opções tomadas, dentro dos espaços de discricionariedade deixados pela lei. Dado que um grande número de pessoas a realizar opções pode fazer alongar a discussão para lá do ponto ótimo, é fácil de entender que o número mais eficiente de indivíduos para o desempenho da função política seja inferior ao necessário para o desempenho eficiente da função administrativa. Por conseguinte, os agentes políticos veem-se na obrigação de delegar o cumprimento das leis e políticas em agentes administrativos.

Quanto ao segundo aspeto, este não tem grande especificidade relativamente ao que foi dito acima quanto às necessidades de especialização. Pela prática e o estudo, também os agentes administrativos conseguirão adquirir os conhecimentos e a experiência necessários a um desempenho mais eficiente da missão que lhes é confiada.

3. Modelos de Representação Política

Já falamos o bastante sobre o mandato público, pelo que julgamos estabelecida nesta fase a existência de um pacto entre cidadãos e agentes políticos tendo em vista a representação daqueles por estes na gestão da *res publica*. Um pacto que caracterizamos como

resultando numa relação de agência, mas essa relação pode ter diferentes naturezas consoante se considere que existe uma alienação de poderes, que cria apenas deveres para os cidadãos, como defende Hobbes; ou se considerar que existe uma delegação de poderes, que cria deveres para ambas as partes. “However, delegation, but not alienation, involves two important components of the theory of representation: (i) accountability; (ii) responsiveness” (Leister & Chiappin, 2006: 2).

Neste sentido *accountability* é a propriedade das arquiteturas institucionais que permitem e favorecem a responsabilização dos agentes por parte dos principais. Enquanto a *responsiveness* é o reflexo da vontade do(s) principal(is) nas ações do(s) agente(s), ou a sensibilidade da sua reação, como consequência da interação entre ambos, no contexto das referidas arquiteturas. A *responsiveness* é uma medida da *accountability*, mas não é uma virtude em si mesma (Ferejohn, 1999: 131).

Em regra todos concordamos que os governantes devem ajustar as prioridades governativas em função da vontade do povo. Da mesma forma que acreditamos que, em regra e dispendo de boa informação, são os próprios indivíduos que no uso da sua racionalidade se encontram na melhor posição para tomar as melhores decisões relativas à sua própria vida; também deveremos acreditar que, em regra e dispendo de boa informação, o povo se encontra na melhor posição para tomar as melhores decisões relativas ao destino da coletividade⁹.

A montante desta questão está, no entanto, o problema da (im)possibilidade de discernir o que venha a constituir a vontade do povo, quando os níveis de participação são modestos, a desinformação grande, quando no voto se mistura um juízo relativamente ao que foi e uma aposta no que se confia que seja, quando há centenas de assuntos num programa eleitoral, e quando nenhum mecanismo de voto funciona como regra de agregação de preferências que garanta que a escolha pública é consistente com as preferências do povo (Arrow, 1951).

Independentemente de quanta sensibilidade desejamos que os nossos representantes tenham relativamente às preferências da maioria (ou à forma como estes as percebem), todos podemos acordar num mínimo denominador comum: que os agentes políticos devem representar o povo — noutras palavras, ser representativos (Pitkin, 1967) — e agir no melhor interesse do mesmo (Manin, Przeworski & Stokes, 1999: 2). Mas como podemos prosseguir este ideal da representatividade? Que modelo é mais adequado para pensar o fenómeno da representação política?

⁹ Saliente-se: em regra, e veja-se o capítulo II.3.

Excluiremos da nossa análise o modelo hobbesiano, porque a ideia de uma representação irrevogável e que não implica deveres para os representantes não é sequer compatível com o que temos dito até aqui sobre a existência de um mandato público que investe os agentes políticos em poderes, mas também em deveres. Excluiremos também o modelo weberiano — em que a representação assiste a quem quer possa vincular o grupo às luz das normas vigentes, sendo *ultima ratio* a fonte de autoridade — porque acaba por ignorar a necessidade de uma legitimação democrática das normas.

Analisaremos em mais detalhe três modelos fundamentais, aceitando por fim o modelo principal-agente como o que melhor reflete a natureza da relação entre cidadãos e representantes políticos.

3.1 Modelo Sociológico

O primeiro modelo que analisaremos advoga que os representantes são tão mais representativos quanto mais se parecem com os seus representados, pelo que as assembleias deveriam funcionar como um microcosmos do país. Este modelo, que serve por vezes de base a alguns dos argumentos para o estabelecimento de quotas, assenta na ideia de que as pessoas com o mesmo perfil terão as mesmas preferências, de forma a que a expressão das preferências neste microcosmos seria um reflexo das preferências do povo e uma maioria no microcosmos teria sempre o apoio da maioria do povo. O modelo foi defendido nomeadamente por John Stuart Mill e Jose Alencar (Leister & Chiappin, 2006: 3).

Os problemas essenciais deste modelo prendem-se com a premissa de que parte. Afinal que características poderíamos nós considerar como relevantes para estes fins? As políticas, socioeconómicas, culturais, religiosas, de género, orientação sexual? Seria praticamente impossível gerar um parlamento que representasse de forma perfeita o eleitorado sobre todas estas perspetivas. Mais surpreendente seria que esse fosse o resultado natural de quaisquer eleições. E não passa de uma suposição particularmente frágil achar que todos os que pertencem a uma dada classe sociológica tem as mesmas preferências.

Rejeitamos este modelo, não apenas devido à fragilidade das suas premissas, mas também porque este indica que os representantes agem em nome de uma certa classe e não em nome de todos. Julgamos que esse modelo não se articula com o que até aqui foi defendido sobre o conceito de representação e sobre o mandato público. A utilização de funções públicas para prossecução de determinados interesses privados é ela mesma uma forma de corrupção, tal como a definimos, e não uma forma de representação.

3.2 Modelo de Representação Simbólica

Burke (1949) defende a autonomia de representação vocacionada para o bem comum. Mais do que ser *responsive*, agindo de acordo com a vontade de um grupo de interesse ou mesmo da maioria, Burke defende que representar é ser responsável. Ou seja, Burke assume a existência de uma noção de bem comum que é independente do agregado das preferências particulares e que portanto nem sequer seria acessível por meio de um qualquer sistema de consulta popular. A natureza do contrato de agência consagraria um direito e dever de interpretar e agir em nome do bem comum, sem que isso se pudesse significar assumir posições frontalmente contrárias à vontade popular.

O problema deste modelo é que assume a boa natureza dos representantes e relega para um plano meramente simbólico a necessidade de o governante agir de acordo com a vontade do povo. No limite, as eleições seriam uma forma de escolher periodicamente que déspota iluminado irá governar nos próximos anos e nenhuma resposta é dada à hipótese de o agente político poder agir de acordo com interesses individuais.

Concordarmos, e já o dissemos, que nem sempre a vontade popular é a mais avisada, mas estabelecer um modelo de representação que confia cegamente na habilidade dos representantes interpretarem um conceito de bem comum que está totalmente desligado das preferências dos representados parece-nos ser pouco mais que uma forma piedosa e talvez até um pouco ingênua de legitimar um governo despótico.

3.3 Modelo Principal-Agente

É precisamente por acreditarmos que os agentes têm interesses próprios, mas que não os devem prosseguir à custa dos recursos públicos que julgamos que a solução adequada é entender o modelo de representação política nos termos da Teoria da Agência.

Nos termos do que enunciámos acima sobre as relações de agência, o contrato social e o mandato público; achamos ter estabelecido que:

- a) Entre cidadãos e representantes políticos se estabelece uma relação através da qual se dá a delegação dos poderes necessários a que estes ajam em seu nome e interesse;
- b) Como o processo através do qual esses representantes são designados é de natureza competitiva, e a delegação confere também benefícios para os representantes, estes têm um incentivo para usar as assimetrias de informação existentes para criar, distorcer ou ocultar informação de modo a aumentar as hipóteses de (re)seleção;

c) Como os interesses dos representantes não são inteiramente iguais aos interesses dos representados, aqueles têm um incentivo para usar as assimetrias de informação existentes de forma a prosseguir interesses privados com recursos públicos.

Entendemos que conseguimos estabelecer a existência de uma relação de agência, entre os cidadãos (principais) e os agentes políticos (agentes) que num Estado de Direito Democrático deverá exibir as seguintes cláusulas:

a) O controlo último deve residir no principal, que corre os riscos;

b) Para manter o controlo o principal deve procurar aumentar a qualidade da informação disponível e diminuir os custos de aceder a esta, de forma a diminuir as assimetrias de informação e assim diminuir os riscos de seleção adversa e risco moral;

c) Com esse objetivo o principal pode apontar diversos agentes que se controlem mutuamente, de forma a que os interesses privados sejam detetados nesse controlo ou se anulem na competição;

d) O agente tem liberdade para prosseguir da melhor forma o interesse do principal, mas é responsável na medida dessa liberdade, pelo que a discricionariedade que detém corresponde a um vínculo absoluto em tomar aquela que considera ser a melhor decisão para uma noção de bem comum assente nas preferências manifestadas pelos indivíduos, dentro das que se encontram disponíveis nos termos do Direito;

e) A delegação de poderes caduca com o tempo, mas é prorrogável mediante avaliações periódicas pelo principal.

Acreditamos que este modelo cumpre diversos critérios fundamentais, o primeiro dos quais se prende com o facto de o principal não alienar o poder quando o delega. Afasta-se assim uma noção pessoal e patrimonialista dos cargos em que os poderes dos cargos existem em função dos seus titulares, podendo ser vendidos a troco de favores económicos ou de outra natureza (Theobald, 1999).

Não esqueçamos que se os riscos de prosseguir uma má política cabem, *ultima ratio* muito mais sobre o povo que sobre os governantes, então o povo tem de continuar a ter em regra e pelo menos em *ultima ratio* a capacidade de decidir assumir ou não esses riscos.

Em segundo lugar, o modelo prevê o estabelecimento de mecanismos que reforçam a *accountability* e favorecem a coincidência entre os interesses dos agentes e dos principais. É reconhecido que estes têm interesses próprios, mas o modelo coloca no centro das suas preocupações a luta por formas de limitar a possibilidade dos agentes decidirem de forma auto interessada e, pelo contrário, premiar os agentes que melhor cumprem o seu trabalho.

Em terceiro lugar, o modelo permite uma conciliação entre a autonomia e a vinculação do agentes. Ou seja, é reconhecido que existe uma margem de livre apreciação, mas que esta apreciação diz-se apenas livre na medida em que é feita sem recurso a padrões normativos ou procedimentos definidos heteronomamente. Esta discricionariedade é uma liberdade de meios, uma liberdade de interpretação e não uma liberdade de fins. O agente não pode escolher os fins que prossegue, pois está vinculado à prossecução do interesse público.

Em quarto lugar, o modelo estabelece uma forma de conciliação entre a vontade do povo e o interesse público. Como dissemos *supra* não há nenhum método de votação ou sondagem que permita aferir com certeza o que venha a ser a verdadeira vontade do povo quando há pouca participação, muita desinformação miopia e ignorância, quando no voto se mistura um juízo relativamente ao que foi e uma aposta no que se confia que seja, quando há centenas de assuntos num programa eleitoral, e quando nenhum mecanismo eleitoral que permite refletir com consistência as preferências dos cidadãos. Também é raro haver uma definição clara e objetiva do que venha a ser o bem comum ou o interesse público, mesmo que tenham por base análises custo-benefício, já que os benefícios se revestem muitas vezes de uma natureza intrinsecamente subjetiva. No *tradeoff* entre eficiência e equidade (Okun, 1975), diferentes pessoas e diferentes sociedades têm diferentes preferências relativamente a um determinado nível de eficiência e equidade. A economia pode procurar indicar quanta eficiência vamos perder com um dado aumento de equidade¹⁰, o Direito pode introduzir limites que salvaguardem os direitos de propriedade por um lado, ou a dignidade da pessoa humana por outro, mas neste larguíssimo espetro há que tomar decisões fundadas em critérios meta-económicos e meta-jurídicos.

Assim, negamos a existência de um conceito objetivo de bem comum que não seja construído com base nas preferências dos indivíduos. O equilíbrio entre eficiência e equidade que melhor prossegue o interesse público em duas sociedades em tudo idênticas exceto nas preferências dos seus cidadãos pode ser radicalmente diferente.

Portanto, o facto de dispormos de informação incompleta não significa que não tenhamos alguma informação sobre custos e benefícios e sobre as preferências dos indivíduos relativamente a esses custos e benefícios. Ainda assim, as cartas abertas de instituições da sociedade civil e de cidadãos anónimos, as manifestações de rua, o voto nas urnas, as opiniões veiculadas nas redes sociais, as sondagens e estudos de opinião, as colunas de jornal, os

¹⁰ Apesar de hoje em dia vários estudos dizerem que em muitas circunstâncias pode haver promoção de ambas ao mesmo tempo, ver, por exemplo, Osberg (1995).

editoriais e os testemunhos individuais contribuem todos para a formação de uma ideia sobre as verdadeiras preferências das pessoas, descontando por eventuais assimetrias de informação.

Em quinto lugar, o modelo reconhece a existência de limites à possibilidade do principal impor a sua vontade aos agentes. Do mesmo modo que o gestor não pode violar o Direito só porque os seus acionistas assim o desejam; também os agentes políticos não podem violar o Direito só que essa é a vontade manifestada pelos eleitores. Este respeito ao Direito compreende obviamente a possibilidade de alterar a Lei e mesmo a Constituição, segundo os mecanismos estabelecidos para tal — se assim for necessário, como por vezes será.

Mas essas alterações terão de respeitar o Direito sob pena de este se negar a si próprio. A Lei não pode transformar-se em instrumento de injustiça, o que exigirá, pelo menos, o respeito pelos Direitos Humanos, pela dignidade da pessoa humana e por uma conceção de Justiça transgeracional e transnacional, ainda que entendida em termos minimalistas.

Vivermos num Estado de Direito Democrático significa precisamente que o rumo das decisões públicas é definido democraticamente dentro do quadro do Direito. A vontade popular, ainda que unânime, que exigisse a injustiça nem por isso era mais legítima. Estamos certos que estas situações, em que a vontade do povo é contrária ao Direito, são raras e excecionais. Podendo resultar essencialmente da ignorância das consequências de determinadas políticas; ou do medo e ódio criados com recurso a uma retórica que desperta impulsos negativos do inconsciente coletivo¹¹.

Em sexto lugar, o modelo apela à participação do principal, pelo menos através da escolha dos agentes no momento do voto, mas idealmente durante todo o processo. Uma população organizada, ativa e informada consegue mostrar de forma mais audível aos agentes qual a sua verdadeira vontade, quais as suas preferências e qual a sua visão para o país.

Por estes motivos, julgamos que o modelo principal-agente é o mais capaz de refletir a natureza da relação entre cidadãos e agentes políticos de forma estática — mostrando-nos o que é — mas também dinâmica — ajudando-nos a aproximar a relação do que esta deveria ser.

¹¹ Graf, Kramer & Nicolescu (2007: 133) identificam uma dinâmica que conduz a este tipo de resultados, a que chamam síndrome DMA. Esta passa pela divisão do mundo em dois campos em conflito (Dicotomia), depois esses lados são caracterizados de forma caricaturada de forma a um representar o bem e o outro o mal (Maniqueísmo); por último, é dito que um encontro final entre estas forças é inevitável para que o bem triunfe sobre o mal (Armagedão).

4. Modelos de Administração Pública

Depois do que foi dito a propósito dos diferentes modelos de representação política, resta-nos analisar os principais modelos administração pública.

4.1 Modelo Weberiano

Weber (1978: 220 e ss.) caracterizou o modelo clássico de administração, que se desenvolveu gradualmente com o nascimento do Estado Moderno, que talvez tenha assumido a sua forma mais pura precisamente no tempo de Weber e do modelo de Estado Liberal da Alemanha, na viragem para o século XX. A Burocracia, como chama Weber à Administração Pública e como ele hoje muitos economistas e sociólogos, é a forma mais pura de exercício legal da autoridade, graças ao recursos a uma cadeira de comando que tem como unidade mínima o burocrata.

A Burocracia está estritamente vinculada a normas que especificam a sua competência e que aplica com eficiência e conhecimento técnico extenso e profundo. O procedimento é contínuo, imparcial e em regra com base num suporte escrito.

O burocrata é nomeado para o lugar por um meio de um processo de seleção baseado em qualificações técnicas, afere à Burocracia através de um contrato livre que estabelece uma remuneração essencialmente fixa de acordo com a sua posição na hierarquia, e compatível com as responsabilidades e requisitos da função que ocupa. O burocrata desempenha as suas funções a título principal ou exclusivo, tem uma esfera de competências perfeitamente delimitada, está sujeito à autoridade dos seus superiores apenas em matéria de serviço e perspectivas de promoção dentro de uma carreira preestabelecida que vai subindo os degraus da cadeia de comando como base na antiguidade, no mérito aferido pelos superiores, ou em ambos os fatores. O burocrata goza de estabilidade no emprego, mas está sujeito à disciplina e a meios de controlo no contexto das funções que desempenha, que garantem, nomeadamente, total separação entre os recursos próprios e os recursos públicos.

Ainda hoje muito do edifício da Administração Pública assenta sobre estes pilares e em muitos sentidos ainda bem. O modelo descrito por Weber coloca corretamente um ênfase no princípio da legalidade dos atos da Administração Pública, dando a devida importância a procedimentos eficientes, imparciais e por escrito, o que reforça as garantias dos administrados. No que à prevenção da corrupção diz respeito uma das grandes virtudes do modelo é ter assentado definitivamente a ideia de uma separação entre a esfera privada e a esfera pública; entre os recursos e interesse públicos e os recursos e interesses privados.

A grande crítica do modelo é que é entendido e descrito de forma estática. Vejamos o que diz Weber (1978: 223) a seu propósito:

“It is superior to any other form [of exercising authority over human beings] in precision, in stability, in stringency of its discipline, and in its reliability. It thus makes possible a particularly high degree of calculability of results for the heads of the organization and for those acting in relation to it”.

Com a complexificação da vida em sociedade e o alargamento das funções do Estado o modelo weberiano começou a vergar ao peso das suas preocupações com o procedimento, com a hierarquia e com o papel. O modelo descrito por Weber mostrou-se capaz de interpretar e aplicar, mas parece não oferecer incentivos aos burocratas para reinventar a Burocracia adaptando-a a novas realidades, incorporando criatividade e inovação nos produtos e serviços que oferece. No final, apesar de todas as coisas positivas que nos trouxe, o modelo weberiano tropeçou no tapete rolante dos tempos e falhou na sua promessa de uma Administração Pública eficiente.

4.2 Modelo *New Public Management* A partir dos anos oitenta, em diálogo com a experiência da reforma britânica do setor público empreendida pelos *tories*, surgiu um movimento de reforma da administração tradicional weberiana que viria a ficar conhecido como *New Public Management* e que pretendia a introdução de formas de gestão privadas na Administração Pública. O modelo, que ainda hoje inspira a reforma da Administração em diversos países, parte da ideia de que falta à gestão pública um maior foco nos resultados, vontade de racionalização dos recursos e uma constante avaliação dos programas, que permite obter maior eficiência e menores custos.

A crítica ao modelo weberiano é que este está fundamentalmente preocupado com os processos e com o cumprimento da lei. O novo modelo deveria aproximar os cidadãos da Administração, encarando-os como clientes a que se deve prestar um bom serviço ao menor preço possível. Para isso seria necessário mais autonomia, mais descentralização, mas mais pequena; e melhores recursos humanos munidos de novos sistemas de informação, avaliação e controlo; de modo a tornar a Administração mais flexível e passarmos de uma burocracia para uma “infocracia”.

Como assenta na ideia de que o que importa são os resultados, a desregulamentação e consequente aumento de flexibilidade seria compensado fundamentalmente por uma

avaliação de desempenho contínua. Assim, o *New Public Management* promete mais eficiência, mas também mais *accountability*.

O problema é que o managerialismo substitui mecanismos de controlo legal por uma miríade de controladores de desempenho, sem que o público tenha conseguido aperceber-se de uma melhoria nos serviços. Pelo contrário, o modelo que deveria servir o interesse público tem servido a criação de uma elite privilegiada e que na prática se tem mostrado muito pouco *accountable* (Hood: 1991). Apesar dos seus importantes contributos, o *New Public Management* tem falhado.

4.3 Modelo do *Entrepreneurial Government*

Osborne & Gaebler (1992) propõem um *entrepreneurial government*, capaz de “utilizar o recurso de novas formas para maximizar [a] produtividade e eficácia” e abraçar tanto as lógicas de mercado, como a participação da comunidade (Fernandes, 2009: 12). O problema é que os valores de uma administração empreendedora nem sempre casam bem com os valores de uma administração democrática. O empreendedor assume grandes riscos para se pôr à frente da concorrência, mas pode fazê-lo porque está a usar recursos próprios; o gestor público tem de usar de forma prudente verbas alocadas a determinados fins. O empreendedor muitas vezes responde apenas perante ele próprio; o gestor público presta conta ao Governo e aos cidadãos. O empreendedor faz do segredo a alma do negócio; o gestor público é transparente está aberto à participação dos cidadãos (Antunes, 2007: 429).

Para Cohen e Eimicke (1999) o managerialismo e o empreendedorismo público criam contexto propícios para a sobreposição dos interesses privados sobre os públicos e para a corrupção. Mas isso não significa que não possam oferecer benefícios em eficiência e mesmo um acréscimo na *accountability* da Administração, se integrados por mecanismos que garantam o respeito pelos valores do Estado de Direito Democrático.

4.4 Modelo do *New Public Service*

Por isso Denhardt & Denhardt (2000) propõem um modelo de *New Public Service* em que os gestores públicos não encaram os cidadãos como meros consumidores dos serviços públicos, mas em que os integram nos processos de decisão, definindo as formas de persecução do interesse público com base num diálogo sobre valores partilhados. “O interesse público é assumido melhor por funcionários públicos e cidadãos que estão mais empolgados

em contribuir positivamente para a sociedade, do que por gestores empreendedores agindo como se os recursos públicos fossem deles próprios” (Fernandes, 2009: 14).

O problema deste modelo é que nos parece ser bastante parcelar, não oferecendo uma visão completa e abrangendo da forma como a Administração Pública deve desempenhar o seu trabalho; sobretudo por não fornecer um modelo de articulação com o poder político.

4.5 Modelo Principal-Agente

Todos os modelos analisados dão contributos importantes para uma reforma da administração pública que favoreça o alinhamento de interesses entre cidadãos e agentes administrativos. O modelo weberiano destaca a importância do procedimento e da obediência à lei; o *New Public Management* salienta a necessidade de a Administração Pública ser eficiente e *accountable* através de processos de avaliação preocupados com os resultados; o *Entrepreneurial Government* destaca a importância de trazer uma atitude centrada no aproveitamento de oportunidades para o setor público e a necessidade de integrar a participação da comunidade; e o *New Public Service* chama a atenção a necessidade de conciliar valores políticos e valores económicos para uma Administração Pública eficiente e verdadeiramente ao serviço dos cidadãos. Julgamos que um modelo principal-agente para administração pública pode integrar estes contributos positivos de outros modelos de uma forma coerente.

Tal como os agentes políticos, os agentes administrativos têm interesses próprios, mas que não os devem prosseguir à custa dos recursos públicos. A premissa base é essencialmente a mesma e o raciocínio que iremos seguir nos próximos parágrafos assemelha-se ao que foi dito acima sobre a relação de agência entre cidadãos e agentes políticos, mas há aqui algumas diferenças fundamentais, como iremos ver de seguida.

Tendo em conta o que já dissemos sobre as relações de agência e o mandato público, achamos ter estabelecido que:

a) Entre representantes políticos e agentes administrativos se estabelece uma relação em que os primeiros definem as atribuições e competências dos segundos, que se vinculam a agir de acordo tanto com normas que definem o interesse público e os modos de o prosseguir, como nos termos das instruções e ordens legitimamente dadas à luz dessas normas;

b) Como o processo através do qual os agentes são designados é de natureza competitiva, e a seleção confere benefícios para os agentes escolhidos, estes têm um incentivo

para usar as assimetrias de informação existentes para criar, distorcer ou ocultar informação de modo a aumentar as hipóteses de (re)seleção;

c) Como os interesses dos agentes administrativos não são inteiramente coincidentes com o interesse público normativamente definido, os agentes têm um incentivo para usar as assimetrias de informação existentes de forma a prosseguir interesses privados com recursos públicos.

Entendemos que conseguimos estabelecer a existência de uma relação de agência, entre os representantes políticos (aqui principais) e os agentes administrativos (agentes), que num Estado de Direito Democrático deverá exhibir as seguintes cláusulas:

a) O controlo último deve residir no principal, que assume a responsabilidade perante os cidadãos;

b) Para manter o controlo o principal deve procurar aumentar a qualidade da informação disponível e diminuir os custos de aceder a esta, de forma a diminuir as assimetrias de informação e assim diminuir os riscos de seleção adversa e risco moral;

c) Com esse objetivo o principal pode apontar diversos agentes que se controlem mutuamente, de forma a que os interesses privados sejam detetados nesse controlo ou se anulem na competição;

d) O agente tem liberdade para prosseguir da melhor forma o interesse público, mas é responsável na medida dessa liberdade, pelo que a discricionariedade que detém corresponde a um vínculo absoluto em tomar aquela que considera ser a decisão que melhor desenvolve a noção de interesse público normativamente definida.

As cláusulas que enunciamos são fundamentalmente as mesmas, embora adquiram nuances distintas no âmbito desta relação, fruto de uma alteração na margem de discricionariedade aqui será forçosamente menor, dada a existência de normas jurídicas, instruções e ordens que condicionam a atividade do agente administrativo.

A menor discricionariedade e a maior facilidade [relativa] de controlo da atividade administrativa permite que possa não haver a necessidade de impor momentos de (re)seleção de agentes em intervalos regulares. Mas estes existem nos casos em que há menores possibilidades de controlo, ou mesmo independência face aos representantes políticos, como no caso das autoridades administrativas independentes.

O modelo apresentado cumpre diversos critérios fundamentais, dos quais destacamos antes de mais o facto de o modelo principal-agente colocar sempre as rédeas da relação no principal. Isto é claro no contexto da administração direta, mas pode parecer incompatível

com formas de administração independente. Julgamos que essa incompatibilidade é meramente aparente, já que ceder o controlo ou renunciar temporariamente ao controlo é uma das formas de exercer controlo — do mesmo modo que exercemos a nossa liberdade de escolha ao decidir deixar outrem escolher por nós. Quando os representantes políticos criam autoridades reguladoras independentes, ou abdicam de realizar política monetária em favor dos Bancos Centrais, são como Ulisses que, sabendo não conseguir resistir ao doce canto das sereias, pede aos seus marinheiros para o atarem ao mastro, taparem os ouvidos com cera e ignorarem as suas súplicas. A existência de situações em que os representantes políticos se poderiam sentir tentados a usar os seus poderes públicos para fins privados faz com que estes adotem um meio de autocontrolo que é passar algumas atribuições para agentes administrativos que se crê poderem ser mais desinteressados, prescindindo de algumas possibilidades de controlo.

Mas note-se que, mesmo nestes casos, a definição das atribuições e competências continua a caber aos representantes políticos. Veja-se como os objetivos da política monetária não são definidos pelos Bancos Centrais, mas pelas normas jurídicas que os instituem. Mais não seja por alteração legislativa, ou celebração de tratado internacional seria possível rever os termos em que a relação se estabelece. Assim, o modelo principal-agente não só concebe a interação entre estas duas partes no contexto de organismos da administração direta como na administração independente, como a explica e a ajuda a entender.

Este controlo da função administrativa pelo função política, não se confunde com um cariz meramente hierárquico, embora possa assumi-lo, mas decorre antes de mais do princípio da legalidade que conforma todos os modelos modernos de administração. E é coerente com um princípio da responsabilidade que dita: quem corre o risco decide que riscos quer correr; e que tem poder de decisão tem responsabilidade pela decisão.

Se é o programa dos representantes políticos o sufragado, se são eles que dão a cara, se são eles que assumem a responsabilidade pelo seu fracasso junto dos cidadãos, deverão ser eles a poder controlar a forma como esse programa é executado. Procura-se assim evitar a existência de forças de bloqueio, grãos na engrenagem da máquina administrativa que tantas vezes impedem discernir com clareza a eficiência das políticas públicas e trazer mais clareza e transparência à vida pública. Conseguem-se assim mais facilmente apurar responsáveis, reforçando a *accountability* do sistema.

Em segundo lugar, o modelo distancia-se de uma noção pessoal e patrimonialista dos cargos, em que os poderes dos cargos existem em função dos seus titulares, podendo ser

vendidos a troco de favores económicos ou de outra natureza. Ao tornar clara a distinção entre o interesse público e o interesse privado, o modelo reconhece uma das inovações fundamentais do modelo weberiano no contexto do combate à corrupção (Theobald, 1999).

Em segundo lugar, tal como dissemos a propósito do modelo de representação política principal-agente, o modelo de administração principal-agente prevê o estabelecimento de mecanismos que reforçam a *accountability* e favorecem a coincidência entre os interesses dos agentes e dos principais. Este modelo dá assim enquadramento teórico aos mecanismos de avaliação preconizados no *New Public Management*, mas não afasta outras formas de controlar os agentes e diminuir assimetrias de informação mais típicas do modelo weberiano.

Em terceiro lugar, permite uma conciliação entre a autonomia e a vinculação do agentes, que faz progredirem lado a lado poder e responsabilidade. Esta dinâmica permite ao modelo integrar os contributos do *New Public Management* e do *Entrepreneurial Government*, que propõe uma cultura de mais autonomia para um maior enfoque nos resultados.

Em quarto lugar, o modelo estabelece na Lei o elemento primordial de expressão do interesse público e o meio privilegiado de comunicação entre o representante político e o agente administrativo, o que lhe permite reconhecer a existência de limites à possibilidade do principal impor por meras instruções ou ordens a sua vontade aos agentes (cfr. art.º 36.º, n.º 2 do Código Penal). Assim, o modelo incorpora o ênfase weberiano em procedimentos lícitos e na obediência à Lei.

Em quinto lugar, o modelo apela à participação do principal. O modelo rejeita assim a ideia de que precisamos de uma administração mais técnica e menos política, absorvendo os contributos do *New Public Service*, já que os valores políticos vertidos na Lei têm estar presentes numa Administração ao serviço dos cidadãos. Isto não pode ser entendido de forma alguma como uma licença para o nepotismo partidário nas nomeações ou para a ideologia se sobrepor à racionalidade na hora de optar por políticas públicas. O que queremos dizer é que a função administrativa como lança da função política — como arma e extensão do braço da função política — deve seguir alinhada com esta. A função administrativa não é uma mera atividade de gestão dirigida exclusivamente por critérios de eficiência, uma função administrativa mais política é aquela que se deixa contagiar pelos valores político-constitucionais da Liberdade, Igualdade e Justiça (Ferreira da Cunha, 2007: 145-148).

Por estes motivos, este modelo espelha de forma exata a natureza da relação entre representantes políticos e agentes administrativos. Tanto a perspectiva estática, como na perspectiva dinâmica, que enunciámos acima.

5. Mandato Público e a Teoria da Agência

Acabámos de ver como entre cidadãos, representantes políticos e agentes administrativos se desenvolvem relações de agência e que regras orientam estes mandatos públicos¹². Vimos que como os sócios votam nos gestores para gerirem a sua empresa, também os cidadãos elegem os seus representantes políticos. Assim como estes gestores escolhem e dirigem colaboradores que os auxiliam na produção de bens e serviços, também os políticos gerem funcionários e agentes públicos que os auxiliam no cumprimento das funções do Estado.

A relação gestores-sócios permite estabelecer alguns paralelismos interessantes com o nosso problema. Se os gestores podem usar os meios que não são seus para benefício pessoal, ou furtar-se a um trabalho dedicado, algo semelhante acontece quando os agentes político-administrativos, em vez de procurarem aumentar os *lucros* da comunidade, ou seja, o

¹² Podem estabelecer-se interessantes paralelismos entre os princípios que destilámos para a regulação da relação de agência que nasce do mandato público, da relação de agência que nasce fruto de diferentes contratos privados, nomeadamente do mandato e do contrato de agência. Veja-se o que diz o art.º 1160.º do Código Civil, relativo às obrigações do mandatário: “O mandatário é obrigado: a) A praticar os atos compreendidos no mandato, segundo as instruções do mandante; b) A prestar as informações que este lhe peça, relativas ao estado da gestão; c) A comunicar ao mandante, com prontidão, a execução do mandato ou, se o não tiver executado, a razão por que assim procedeu; d) A prestar contas, findo o mandato ou quando o mandante as exigir; e) A entregar ao mandante o que recebeu em execução do mandato ou no exercício deste, se o não despendeu normalmente no cumprimento do contrato”. E do outro lado as obrigações do mandante, no art. 1167.º: “O mandante é obrigado: a) A fornecer ao mandatário os meios necessários à execução do mandato, se outra coisa não foi convencionada; b) A pagar-lhe a retribuição que ao caso competir, e fazer-lhe provisão por conta dela segundo os usos; c) A reembolsar o mandatário das despesas feitas que este fundamentamente tenha considerado indispensáveis, com juros legais desde que foram efetuadas; d) A indemnizá-lo do prejuízo sofrido em consequência do mandato, ainda que o mandante tenha procedido sem culpa”.

Também o Decreto-Lei n.º 178/86, de 3 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 118/93, de 13 de agosto (Lei do Contrato de Agência) funda a relação no zelo pelos interesses do principal (art. 6.º), estabelece a possibilidade (salvo convenção em contrário) de recorrer a subagentes (art. 5.º), bem como deveres de segredo (art.º 8.º), de não concorrência (art. 9.º) e de avisar o principal em caso de impossibilidade temporária (art. 11.º). O diploma lista ainda as seguintes obrigações do agente: “a) A respeitar as instruções da outra parte que não ponham em causa a sua autonomia; b) A fornecer as informações que lhe forem pedidas ou que se mostrem necessárias a uma boa gestão, mormente as respeitantes à solvabilidade dos clientes; c) A esclarecer a outra parte sobre a situação do mercado e perspectivas dos clientes; d) A prestar contas, nos termos acordados, ou sempre que isso se justifique” (art. 13.º). Já quanto às obrigações do principal estas prendem-se essencialmente com a retribuição do agente e a disponibilização dos recursos necessários ao exercício da atividade do agente.

Do descrito é de descartar interessantes pontos de contacto entre os mandatos públicos e privados: a separação entre a esfera dos recursos do agente e a esfera dos recursos que o principal coloca à disposição do agente; a vontade de subordinar a atuação do agentes às instruções e ao interesse do principal; a defesa de alguma autonomia por parte do agente; e a colocação ao serviço do principal de mecanismos que diminuem as assimetrias de informação.

seu bem-estar social, faltam às promessas de trabalho ou prosseguem interesses privados. Não à custa do dinheiro da empresa, que pertence aos sócios, mas do dinheiro do Estado, que pertence aos contribuintes.

Por isso dizia Abraham Lincoln que, “se queremos realmente testar o caráter de um homem, temos de lhe dar poder”, o que torna a tarefa de seleção extremamente complexa.

Mas não é só a seleção adversa que ocorre nos mandatos públicos. A definição de *moral hazard* do Prémio Nobel americano Krugman (2009) que não deixa de ter um toque de humor — “any situation in which one person makes the decision about how much risk to take, while someone else bears the cost if things go badly” — aplica-se na perfeição a estas matérias. Os agentes político-administrativos têm o poder de tomar decisões que nunca os afetarão diretamente, por mais injustas que sejam. Alguns estão mesmo protegidos por *golden parachutes* (como sejam boas reformas, o facto de estarem em comissão de serviço e portanto terem os seus empregos à espera na Administração ou setor privado) e sabem que, caso as coisas corram muito mal, eles dificilmente serão afetados de forma severa. E um dos resultados deste risco moral prende-se exatamente com a corrupção.

Estes dois factos tornam os mandatos públicos casos particularmente desafiantes em matéria de Teoria da Agência. Até aqui procurámos entender a anatomia desta relação, veremos agora uma das suas principais patologias.

IV. A Corrupção

1. Contextualização Histórica

Diz Nietzsche que “o que tem História não tem definição” e por isso temos de compreender que a corrupção é um fenómeno transversal, frequente e antigo (Alatas, 1990) — talvez os primeiros subornos documentados remontem a 3000 a.C. (Noonan, 1987: xx). Os antropólogos explicam que as práticas de reciprocidade são antigas e eficientes entre os homens: quem aceita um presente fica obrigado perante quem oferece.

Na maioria das jurisdições a corrupção foi — e em certos casos ainda é — tolerada ou mesmo ignorada.

Para os egípcios depois da morte as ações da pessoa em vida eram medidas na “balança de Rá”, que media a *ma-at* (traduzível por ordem, direito, verdade ou justiça) mas as ofertas aos deuses aparecem representadas em textos e estruturas funerárias egípcias — talvez as oferendas aos juízes divinos temperassem o seu veredito. Temos relatos em discursos de Cícero, nas peças de Shakespeare e no inferno e no purgatório descritos por Dante. Não aparece nas leis de Ur-Nammu (*circa* 2100 a.C.), nas de Lipit-Ishtar (*circa* 1775 a.C.), nas de Eshnunna (pré-1700 a.C.) nem mesmo no célebre Código de Hammurabi para a Babilónia (1711-1669 a.C.) aparece uma objetiva condenação do suborno, provavelmente dada a existência de uma noção patrimonial dos cargos públicos, que como terras, podiam ser compradas, ou herdadas.

Noonan (1987) apesar de reconhecer que a tradição cristã nem sempre foi exemplar — nomeadamente pelo facto de ter promovido a ideia de que o sacrificio materializado em oferendas garantia o perdão e a salvação eterna — coloca os textos bíblicos no centro da reviravolta cultural que tornará o suborno moralmente e depois legalmente proscrito. Sobre uma dada perspectiva, a divergência entre católicos e protestantes passou, também, pela questão das indulgências, entendida por Lutero como uma certa forma de corrupção. Serão

passagens bíblicas a inspirar no ocidente alguns dos primeiros movimentos anticorrupção, do Segundo Concílio de Braga de 572, às políticas de Inocêncio III, de Roma até à modernidade.

A corrupção é em regra feita às escondidas daqueles que saem prejudicados por esta, muitas vezes por meios ambíguos, geralmente por quem está numa posição de poder e portanto é muitas vezes complicado trilhar o caminho até à aplicação efetiva de leis criminais contra o fenómeno.

Apesar destes e de outros reveses, a corrupção é progressivamente olhada de forma mais crítica e com menos tolerância. Com um aumento da instrução, são menos aqueles que acham que “estas coisas são normais”. Acreditamos que hoje a corrupção ostensiva e orgulhosa de si mesma, eternizada no *slogan* político “Ademar rouba, mas faz”, do eterno governador de São Paulo, Ademar Pereira Barros (1901-1969) não conseguiria levar à reeleição junto da maioria dos eleitorados.

E ainda assim as suspeitas de corrupção que recaem sobre diversos políticos parecem não afetar a sua popularidade, especialmente se o eleitorado entender que sai beneficiado com o cometimento dos atos em causa, que estes geram valor para um dado grupo ou região. Uma outra hipótese já explorada para este fenómeno é a existência de múltiplos assuntos que interessam ao eleitorado. Num estudo realizado com estudantes americanos em 1977, era pedido que votassem entre candidatos fictícios, um dos quais descrito como corrupto. A probabilidade dos estudantes votarem nesse candidato era de 44% quando se mencionava a posição do candidato relativamente à guerra no Vietname, mas de 0% quando era omitida essa informação. Ainda que muitas falhas possam ser apontadas a esta experiência em concreto, julgamos não ser de descartar a hipótese de um pequeno núcleo de questões, de temas, de *issues*, dominarem a campanha e se tornarem mais importantes que as questões de princípio (Denver & Hands, 2002).

2. O Direito

2.1. O Direito Internacional

A legislação acompanha os esforços de combate à corrupção e tem sido instrumento preferencial para declarações de intenções, reformas administrativas ou para a criminalização de comportamentos. Funciona, ou deveria funcionar pelo menos a longo prazo, como barómetro das conceções sociais.

A corrupção era, até há bem pouco tempo, entendida como um problema estritamente nacional. Mas, com a progressiva abertura, integração e interdependência das

economias, a dimensão internacional do problema tornou-se evidente. Mesmo que não queiramos saber do destino daqueles que têm o infortúnio de nascer no outro lado do mundo, os seus problemas começam a ser os nossos problemas quando temos produtos mais caros graças às ineficiências geradas no contexto da corrupção nessas economias; quando queremos investir nessas economias mas nos deparamos com um sistema administrativo bloqueado por favoritismos, compadrios e subornos; quando o corte ilegal de árvores na Amazônia acelera o aquecimento global; ou quando as fortunas acumuladas graças a monopólios concedidos pelo Estado contra o interesse geral financiam o terrorismo. A indiferença perante os problemas alheios raramente é boa conselheira. Num mundo globalizado o que fazemos e deixamos de fazer acaba sempre por vir ter connosco, quer tenhamos imediatamente consciência disso ou nunca a chegemos a ter.

É esta visão das coisas que preside aos esforços de combate à corrupção por parte das organizações internacionais. Depois de vários esforços por parte do Comité Económico e Social da Organização das Nações Unidas — que ao longo de vários anos chamou a atenção da Assembleia Geral das Nações Unidas para o carácter internacional do problema da corrupção — a 15 de Dezembro de 1975, a Resolução 3514 condenou todas as práticas corruptas, incluindo os subornos nas transações internacionais, e exortou os Estados a colaborarem para prevenir a corrupção.

O assunto adormeceu de novo até ser retomado com vigor em 1996, ano em que é aprovada a Declaração contra a Corrupção e o Suborno nas Transações Internacionais através da Resolução A/RES/51/191. A resolução encoraja a criminalização dos subornos a funcionários públicos estrangeiros, um passo importante no combate à corrupção em países em desenvolvimento em que este tipo de atos pode ser mais difícil de identificar e punir. Esta Resolução demonstra preocupações com o crescimento e o desenvolvimento, em especial através do investimento estrangeiro, ao passo que as subseqüentes passarão a colocar mais ênfase na necessidade de defender os valores democráticos e promover a estabilidade democrática e a credibilidade do setor público (Bukovansky, 2006: 187).

Um dos mais importantes instrumentos normativos internacionais é a Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, adotada em Paris em 17 de Dezembro de 1997, entrou em vigor a 15 de Fevereiro de 1999 e foi ratificada por Portugal a 2 de Dezembro do mesmo ano. A Convenção serve de base a um esforço de combate à corrupção multilateral, incluindo alguma

tentativa de harmonização legislativa na área, no que diz respeito a sanções, responsabilidade das pessoas coletivas, prescrição, normas contabilísticas, cooperação judiciária e extradição.

A 30 de Abril de 1999, em Estrasburgo foi assinada a Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa, ratificada pela Assembleia da República a 16 de Outubro de 2001. A Convenção procura fomentar a cooperação internacional, a harmonização legislativa no domínio da corrupção tanto no setor público como no setor privado, incluindo a responsabilidade por corrupção de funcionários ao serviço de organizações internacionais e administrações estrangeiras e cria o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) que faz o acompanhamento da Convenção e periodicamente elabora nos seus relatórios diversas recomendações.

A 31 de Outubro de 2003, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, tendo esta sido assinada por diversos países entre 9 e 11 de Dezembro, em Mérida, no México. A Convenção de Mérida vem a entrar em vigor a 14 de Dezembro de 2005 e a ser ratificada por Portugal a 28 de Setembro de 2007. A Convenção é até hoje o mais completo instrumento normativo internacional contra a corrupção e um dos mais abrangentes, tendo sido assinada por 140 Estados. O objetivo da Convenção é “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluindo a recuperação dos ativos; promover a integridade, a obrigação de prestar contas e respetiva gestão das matérias e bens públicos” (art. 1.º da Convenção de Mérida) e recomenda a adoção de diversas medidas preventivas, a aplicação de leis — nomeadamente relativas suborno de funcionários públicos estrangeiros, à usurpação, ao tráfico de influências, ao abuso de funções e ao suborno no setor privado — e apela à cooperação internacional — designadamente no plano da extradição de cidadãos condenados, congelamento de ativos, assistência técnica e intercâmbio de informação.

Há que lembrar que os tratados internacionais referidos têm pouca a nenhuma aplicação prática sem a respetiva transposição para o ordenamento jurídico de cada um dos países signatários.

Hoje, em grande parte dos países desenvolvidos está em vigor legislação que torna criminalmente punível a corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais, em grande medida inspirados na convenção da OCDE, na Convenção das Nações Unidas e no *US Foreign Corrupt Practices Act*. Mas doutrina e a prática têm criticado

os mecanismos legais consagrados nestes documentos, pelo facto de este ter alcançado resultados desanimadores em diversos países, onde têm visto pouca aplicação prática (Burger & Holland, 2006: 46). Ainda assim, não podemos negar que correspondem a um esforço assinalável e que constituem instrumentos interessantes para o ataque ao fenómeno da corrupção. Na linha da frente desses esforços está, por exemplo a Alemanha, que no ato formal de adesão à Convenção da OCDE esclarece que esta convenção, em articulação com o parágrafo 826 do BGB, permite o pagamento de compensações a pessoas lesadas por subornos (em concursos públicos, por exemplo) pela via da responsabilidade civil. No mesmo documento, a Alemanha esclarece que a investigação e julgamento não será influenciada pelo interesse económico nacional, pelos potenciais efeitos nas relações com outros estados ou com a identidade da pessoa envolvida. São mecanismos legais complementares como estes que podem ajudar a dar alguma aplicabilidade ao previsto nos documentos internacionais.

Nos últimos anos, tem-se consolidado um largo consenso de que a corrupção é um problema internacional que requer soluções multilaterais, mas Bukovansky (2006) advoga que o discurso anticorrupção veiculado pelas instituições internacionais tem sido marcado por conceitos técnicos, argumentos racionalistas e justificações instrumentais — que apelida de ociosos e liberais acusando de tentarem impor externamente às sociedades dos países em desenvolvimento uma moral cujos padrões não foram definidos com a sua participação. Defende assim que este ganharia se se socorresse de conceitos como o de bem comum, dever cívico — que apelida de tipicamente republicanos — que lhe têm sido estranhos.

Conceitos como o de bem comum ou dever cívico podem ter um apelo mais universal que o de representação, mas já existiam bem antes do republicanismo ou neo-conservadorismo, e não são património exclusivo de uma ou outra ideologia. Apesar de a Assembleia Geral das Nações Unidas (1996a, Anexo, § 1-3), o World Bank (1997a: 17) e a OECD (2004) terem vindo a afirmar a importância de considerar a dimensão ética e moral do problema, pode ser que a investigação ainda se centre muito nas consequências económicas da corrupção. Muito do que foi escrito nas duas últimas décadas sobre corrupção foi baseado em artigos, livros e estudos realizados ou financiados pelo United Nations Development Fund, pela OECD, pelo World Bank ou pelo IMF, instituições eventualmente menos preparadas para encarar as dimensões éticas do problema.

A estas organizações internacionais temos de somar o inestimável trabalho da Transparency International (TI), uma organização não governamental alemã com mais de 90

filiais por todo o mundo¹³, que pode ser vista como *moral entrepreneur* (Nadelmann, 1990) e que colabora com governos, empresas e instituições internacionais para combater a corrupção, em especial pela produção e divulgação de investigação sobre o tema junto destas, como junto do público em geral através do *media*. Mas curiosamente a TI teve, pelo menos a certa altura, bastantes afiliações com o World Bank, com vários antigos funcionários deste a desempenhar cargos dirigentes naquela. Assim, se reparamos bem, os grandes paladinos da transparência têm sido do lado económico. Muitos cursos, conferências, observatórios e centros de investigação com linhas sobre a corrupção estão nas Faculdade de Economia, ou em Faculdades de Administração Pública com muito pendor económico.

Temos de concordar que, pelo menos até há pouco, o atual discurso económico anticorrupção tem subjacente de forma implícita a recomendação do modelo político-económico demoliberal: o ênfase que coloca na atração de investimento externo, na separação de poderes, na transparência e na *accountability*. Isto faz com que certos líderes políticos de países em desenvolvimento entendam — ou finjam entender — o discurso anticorrupção das instituições internacionais como fazendo parte de uma agenda mais alargada ao serviço dos interesses dos países desenvolvidos contra a soberania nacional dos restantes. É curioso o paradoxo em que cai o argumento, procurando defender com base em argumentos morais o combate à corrupção, mas afastando a moralidade do domínio económico e político. Talvez a essa e a outras hipocrisias obrigue o teatro da diplomacia internacional.

As duas lógicas — a moral e a económica — não se excluem, antes se articulam e reforçam mutuamente. Os esforços internacionais não podem pôr em causa, nem mesmo parecer pôr em causa, a soberania dos Estados e a sua liberdade em escolher o regime político e económico. “À mulher de César não basta sê-lo”. A comunidade internacional tem um papel determinante (Shah & Schacter, 2004), mas que não se faz tanto de pressão como de persuasão internacional. Toda a mudança duradoura tem de partir de dentro e ser assumida como própria: não pode ser imposta (Njunwa, 2008).

“For a recipient country to take ownership of the anti-corruption strategies it is important to tailor the PAC [principal-agent-client] model against cultural, social and political context of the recipient country so that the solutions are seen as an indigenous initiative thus enabling sustainable change in attitudes and behaviour” (Carr, 2007: 1).

¹³ Em Portugal, o contacto nacional é feito pela Transparência e Integridade — Associação Cívica (www.transparencia.pt, consultado a 27 de maio de 2012). A Associação tem desenvolvido um trabalho de sensibilização dos públicos para o tema, feito a monitorização dos gastos das campanhas políticas, promovido estudos na área da corrupção e das políticas anticorrupção e participado em projetos de investigação e reuniões científicas.

2.2 O Direito Português

A lei portuguesa optou por dividir em diversos instrumentos normativos o tratamento da corrupção: a responsabilidade penal dos trabalhadores e titulares de cargos em órgãos administrativos e judiciais encontra-se no Código Penal; a responsabilidade penal e civil dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos está na Lei n.º 34/87, de 16 de Julho; e a responsabilidade penal das pessoas coletivas e individuais por corrupção no setor privado e corrupção com prejuízo do comércio internacional está na Lei n.º 20/2008, de 21 de Abril, que dá cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho de 22 de Julho.

A Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro aprova medidas de combate à criminalidade organizada, incluindo um regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado para diversos crimes associados à corrupção.

A Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril aprova um conjunto de medidas significativas no contexto do combate à corrupção, incluindo a consagração de garantias para os denunciadores, a isenção de taxa de justiça das associações sem fins lucrativos cujo objeto principal seja o combate à corrupção e estatui a obrigatoriedade de elaboração de um relatório sobre os crimes de corrupção particularmente completo.

A Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro, e a Diretiva n.º 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de Agosto. A lei estabelece um conjunto extenso de deveres relativos a um conjunto de pessoas e entidades que, devido ao perfil ou aos setores em que atuam, têm um mais alto risco de participarem em atividades de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

O Código Penal define (artigos 372.º a 374.º) corrupção como sendo o facto pelo qual um funcionário, por si, ou por 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 ato ou omissão contrários ou não aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação; bem 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 com o fim acima mencionado.

O Código Penal, que abrange apenas a corrupção no setor público e no contacto do privado com o público, no art. 386.º refere-se ao conceito de funcionário, que, para além do “funcionário civil” e do “agente administrativo”, inclui igualmente “quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar”.

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 de empresas concessionárias de serviços públicos”. No que diz respeito à corrupção, tal como esta é definida pela lei penal portuguesa, são ainda funcionários aqueles que desempenham funções administrativas na União Europeia, na Administração de Estados-Membros da União Europeia, em organizações internacionais de direito público de que Portugal seja membro e aqueles que exercem funções na resolução extrajudicial de conflitos.

Pela redação dos artigos referidos do Código Penal podemos apercebermos de que definir com rigor o que é e o que não é corrupção é uma tarefa complexa, dada a variedade dos esquemas que levam ou podem levar a esta. A definição legal é sem dúvida importante, mas será preciso ver para além do tipo legal e indagar qual a realidade económica e sociológica subjacente. É sabido que há especiais exigências de certeza e segurança jurídica que se fazem sentir no Direito Penal que podem levar à consagração de uma visão minimalista constituída por aquilo que o legislador consegue verter em conceitos jurídicos com um mínimo de densidade.

A Lei dos Crimes de Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos abrange o Presidente da República, o Presidente, os deputados da Assembleia da República, os membros do Governo, os deputados ao Parlamento Europeu, os membros de órgãos de governo próprio da região autónoma, os membros de órgão representativo de autarquia local, os governadores civis, os titulares de cargos políticos da União Europeia, os de cargos políticos em outros Estados-Membros da União Europeia, os gestores públicos, os titulares de órgãos de gestão de empresa participada pelo Estado quando designados por este, os membros de órgãos executivos das empresas que integram o setor empresarial local, os membros dos órgãos diretivos dos institutos públicos, os membros das entidades públicas independentes previstas

na Constituição ou na lei e os titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e equiparados.

A lei consagra um conjunto de disposições curiosas, incluindo algumas relativas à não intervenção do júri, ao direito de ação — que dá legitimidade a um rol considerável de pessoas e entidades para promover o processo, incluindo qualquer cidadão ou entidade ofendidos pelo ato considerado delituoso — e uma menção ao “Governo de Macau”, que, após quatro alterações à lei depois da passagem da soberania portuguesa sobre o território, continua a constar do texto presentemente em vigor.

Em resumo, o legislador optou por utilizar um grande número de disposições legais, articuladas com um amplo leque de convenções internacionais, para combater a corrupção. Para além disso não chamou corrupção a todas as formas de corrupção. Diversos casos de peculato, participação económica em negócio, branqueamento de capitais, concussão, abuso de poder, violação de segredo, etc. deverão ser consideradas formas de manifestação do fenómeno.

A nossa perspetiva é sufragada tanto pelos diplomas já mencionados, como pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção e cuja atividade, nos termos da al. a), do número 1, do art. 2º inclui não apenas a recolha e organização de “informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção ativa ou passiva”, mas também de factos 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 negócio, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisições de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no setor público empresarial”.

Ainda assim, não julgamos que a enumeração da Lei n.º54/2008 contenha implicitamente uma enumeração exaustiva de todas as formas de corrupção, em especial devido ao facto de se preocupar sobretudo com o fenómeno da corrupção no setor público ou na fronteira entre o público e o privado.

Na comparação entre os instrumentos internacionais aos quais Portugal se vinculou e a legislação nacional em vigor, não podemos deixar de pensar que o ordenamento jurídico beneficiaria de uma abordagem mais integrada dos diferentes tipos penais que a corrupção pode assumir, como reconhece a Convenção de Mérida. Ainda a legislação nacional tem

vindo a acompanhar as recomendações internacionais, pela criação do Conselho Nacional de Prevenção da Corrupção, pela criação de um sítio pelo Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) para envio anónimo de denúncias que garantem a proteção dos denunciantes (www.simp.pgr.pt/dciap/denuncias/) ou a mediática criminalização do enriquecimento ilícito.

3. Os Limites do Conceito de Corrupção

Pode observar-se uma divergência doutrinal entre os que consideram que a corrupção é um fenómeno exclusivo do setor público ou no contacto com o setor público (Johnston, 1986; Nye, 1967) e os que consideram que o fenómeno é socialmente transversal, incluindo universidades (públicas ou privadas), empresas de todas as dimensões, sindicatos, associações, meios de comunicação social, igrejas, todas as restantes formas de organização humana e os próprios indivíduos por si só considerados (Mayer, 1975).

Seguindo os argumentos de You (2006: 2-4) e de Bowles (1999: 462), defendemos que não faz sentido um conceito científico que se afasta do uso comum do termo sem boas razões para isso. Não é na qualidade do agente que reside a diferença específica.

Quando um gestor organiza um cartel está a lesar o público e não os acionistas, mas quando o funcionário da repartição pública troca a ordem de dois processos o único lesado poderá ser aquele que verá o seu processo apreciado mais tarde. E com a fuga para o Direito Privado, que coloca [falsos] privados a prosseguir interesses públicos, a natureza jurídica do sujeito cada vez diz menos sobre o mesmo.

Não discutimos que o fenómeno da corrupção assume especial gravidade no setor público, por haver um mandato público e a especial vulnerabilidade dos cidadãos face aos agentes do Estado. Também não negamos que o Direito Penal tem de espelhar essas diferenças, ou que há vantagem em lidar com o fenómeno nas suas múltiplas refrações com dispositivos legais diferentes. Apenas defendemos que a compreensão jurídica não pode ignorar que este se trata de um fenómeno sociologicamente transversal e que a corrupção no setor público e no setor privado é condicionada por esquemas de incentivos que economicamente são semelhantes (o que leva à corrupção no setor público, leva também no setor privado) pelo que as políticas de combate à corrupção no público se aplicarão *grosso modo* no privado e vice-versa.

Julgamos que a doutrina tem perdido ao considerar estanques os estudos sobre a corrupção no setor privado, de que por vezes se fala no domínio da *Business Ethics*, e no setor

público. Uma organização ter um comportamento ético e cumprir a lei não é a mesma coisa, mas há importantes sobreposições, como destaca o manual de *Business Ethics* editado pelo United States Department of Commerce (2004: 6), que descreve em quatro eixos um *responsible business enterprise*: o cumprimento da lei, a gestão do risco, o melhoramento da reputação e o valor acrescentado para a comunidade.

Em Portugal, Castelo Branco (2010) toma também esta posição, considerando que a corrupção ocorre tanto no contacto com os poderes públicos, como entre empresas, e considerando o combate à corrupção como um elemento essencial da responsabilidade social.

Se usamos aqui essa divisão entre corrupção no setor público e no setor privado, é apenas porque julgamos útil explorar o tema à luz de dois contributos que a ciência jurídica tem demorado a fazer chegar à questão e que se prendem com o conceito de soberania popular e de interesse público.

É de assinalar, no contexto português, que a consulta do Projeto de Lei n.º 540-X/2008, mostra-nos que o legislador não fecha a porta ao uso da expressão corrupção para se referir a práticas no setor público, nomeadamente quando, no ponto 5, se refere a “corrupção no setor público”, expressão que, caso contrário, seria redundante.

Para mais, é hoje muito complicado definir o que é o setor público — o próprio art. 386.º do Código Penal o reflete. Como o trabalho não versa sobre essa delicada delimitação, limitar-nos-emos a dizer que, sempre que utilizarmos a expressão neste trabalho nos estamos a referir a uma conceção lata de setor público — que julgamos ser a mais operativa no contexto da Teoria da Agência — compreendendo todas as pessoas ou entidades a que a coletividade conferiu, diretamente ou através de uma outra pessoa ou entidade, atribuições que se prendem com o interesse público e no contexto das quais desempenham funções as pessoas abrangidas pelas disposições do Código Penal e da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho a que aludimos na secção anterior, entre outras.

Esta conceção abarca todos os órgãos políticos, judiciais e administrativos da mais diversa índole, incluindo nomeadamente Presidente da República, Governo — com a sua interminável hierarquia de ministérios, secretarias de Estado, direções-gerais e órgãos que a estes respondam — Assembleia da República, Conselho de Estado, Tribunais, governos regionais, órgãos das autarquias locais, institutos públicos, autoridades reguladoras independentes, hospitais, escolas, forças armadas, forças de segurança, estruturas de missão, agências governamentais, empresas públicas, etc.. Mas não inclui nem o setor privado — das empresas em que o Estado não tem controlo, associações de empresas, etc. — nem o chamado

terceiro setor — das chamadas organizações não governamentais, associações de utilidade pública, fundações, etc..

Insatisfeitos com as aproximações do legislador, temos de continuar a nossa busca de uma definição de corrupção operacional no contexto do presente trabalho. Definições mais latas tendem quase que a equiparar corrupção e ilegalidade ou mesmo imoralidade, definições mais estritas conduzem muitas vezes o termo a figuras parcelares que ignoram a extensão completa da criatividade humana ou traçam fronteiras entre fenómenos virtualmente equivalentes.

Para a lei, nomeadamente a penal, é mais fácil “comer o boi aos bifés” e consagrar vários tipos, com vários nomes, mas exige visão de conjunto para lá dos motivos de ordem prática. O conceito de corrupção está muitas vezes ligado ao suborno, mas não há razões para excluir do seu âmbito situações em que o agente não retira para si vantagem; tem uma carga moral mas não se confunde com a imoralidade; está relacionado com a violação da lei, mas até pode implicar uma alteração da lei e não se confunde com toda a ilegalidade; pode ser usada para defraudar o Fisco, mas não se confunde com o crime de fraude ou com outras infrações fiscais (Afonso & Gonçalves, 2009 Teixeira, 2008: 27 e ss.), abarca situações em que existe um extravasar dos poderes do agente, mas não cobre situações de despotismo, de preguiça, de ignorância ou de mera incompetência.

Também estamos em crer que o conceito não abrange casos em que a corrupção visa a própria prossecução do interesse público. Cremos que ter *dirty hands* (You, 2006: 4) não é o mesmo que ser corrupto — o polícia que tortura o suspeito para obter informação, abusa claramente dos seus poderes e poderá ter de responder criminalmente, mas não por corrupção, nem por nenhum ilícito relacionado.

E há corrupção quando se favorece a eficiência e o bem-estar? No inquérito *Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal*, realizado em 2006, verificou-se que 63,6% dos portugueses toleram a corrupção desde que essa produza efeitos benéficos para a população em geral” (Sousa, 2011: 46). Mas considerações de bem-estar não podem sobrepor-se a considerações de justiça: o polícia que é “persuadido” a não deter em flagrante um determinado líder político, pode até aumentar a eficiência se, por exemplo, a sua detenção fosse previsivelmente conduzir a um estado de animosidade social que tornaria um motim inevitável, mas não deixaria de ser corrupto por praticar um ato contrário à Justiça.

Mais complicado poderá ser a questão de saber se se deverá considerar corrupção a prática de um ato moralmente correto, ou mesmo moralmente imperativo: o funcionário da

Segurança Social que ignora o facto de a documentação ter sido entregue fora do prazo de forma a salvar da fome uma família inteira pratica um ato de corrupção? Se o fizer sem benefício pessoal poderíamos dizer, talvez, que agira sob uma causa de exclusão da ilicitude.

Revista diversa doutrina (Andvig *et al.*, 2000, Andreski, 1978, Bowles, 1999, Gardiner, 2002, Johnston, 1986, Meyer, 1975, Nye, 1967, Rose-Ackerman, 1975 e 1978, Rothstein, 2011, Shleifer & Vishny, 1993, Sen 1999, Tirole, 1986 e 1992, Waterbury, 1973, You, 2006) é fácil perceber que não há definições pacíficas.

Neste trabalho adotamos um conceito operativo de corrupção como uso abusivo, por parte de um agente público ou privado, de recurso, poder ou posição inerente às suas funções, mediante a prática de qualquer ato ou omissão que implique a violação dos deveres com que foi investido, com o objetivo de conferir, ampliar ou antecipar uma qualquer vantagem; ou evitar, reduzir ou diferir uma desvantagem para si, para outro, e/ou para grupos de indivíduos ligados por laços de interesse comum.

Este conceito operativo não pretende ser uma definição cirúrgica, mas parece-nos acrescentar um pouco de concretização ao usado pelo DCIAP “desvio de um poder para fins diferentes daquele para que foi concedido. Ou seja, o uso (abuso) para fins particulares de um poder recebido por delegação” (<https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/>). A noção que adotámos junta a esta abordagem muito generalista os contributos de um das mais conhecidas definições de corrupção e que salienta as causas desse abuso:

“Behaviour which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (family, or private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence” (Nye, 1967: 416).

Tem a vantagem de incluir tanto a corrupção no setor público como no privado, de abranger situações em que não há um ganho pecuniário ou de estatuto social (Gardiner, 2002: 26) e de entender que a corrupção pode visar tanto a obtenção de vantagens *stricto senso* como a evasão a desvantagens.

Finalmente, a definição põe em evidência a relação de agência existente entre cidadãos e agentes político-administrativos, encarando a corrupção como uma violação dos deveres que resultam dessa relação para os que têm a custódia dos poderes e recursos que neles são confiados¹⁴.

¹⁴ Não fosse este último ponto e talvez nos tivéssemos inclinado mais para definições assentes no conceito de imparcialidade, conforme advogada por Kurer (2005) ou Rothstein (2011). A vantagem de enfatizar a importância do princípio da imparcialidade é esta ter ressonância tanto nos valores das sociedades mais tradicionais, como nos valores das sociedades mais modernas. Ainda assim os conceitos de soberania popular,

Afastamos-nos de um conceito de corrupção vinculado incindivelmente à violação de normas. Este pode funcionar bem quando lidamos com a corrupção na burocracia, cujo dever consiste quase sempre na mera execução de disposições heterodeterminadas, mas afigura-se desadequado para lidar com a corrupção política, que implica muitas vezes a criação, alteração ou revogação de normas (Warren, 2004). Se pensarmos no poder regulamentar da Administração Pública, torna-se evidente que nem mesmo por esta via poderíamos conceber afastar a possibilidade de a corrupção ocorrer a montante da violação de normas.

O dever de zelar pelo interesse público é comum aos ramos legislativo e executivo, mas a forma como se realiza esse interesse público é recebida pela Administração Pública já limitado por um quadro de atribuições e competências definidas em lei. Por isso se diz que a função administrativa é uma função subordinada do Estado

A questão centra-se então em saber de onde vêm esse deveres que impedem um agente político de moldar as regras para benefício seu ou da sua clique privada. Na prática é simples encontrar, mais não seja na Constituição, as normas a ser violadas nesse caso. Não nos é possível entender que o princípio do Estado de Direito, seja compatível com a captura de poderes públicos para fins privados, dada a ligação do princípio com a soberania popular (arts. 1.º, 2.º e 3.º n.º1 da Constituição da República Portuguesa).

Mas ainda assim a resposta não é satisfatória: e se, por hipótese académica, os nossos deputados fossem subornados precisamente para promover uma alteração constitucional que lhe tornasse constitucional tomarem a coisa pública refém de dados interesses? Não é uma questão fácil de resolver, tanto mais que apela ao debate secular entre juspositivistas e jusnaturalistas — e todos os que se encontrarem no meio. Trata-se fundamentalmente de entender o que faz o Direito ser Direito e valer para além da mera coercibilidade.

4. Tipos de Corrupção

É usual na literatura distinguir-se entre *petty corruption*, *grand corruption* e *state capture* (por exemplo, Shah & Schacter, 2004). Faremos de seguida um resumo do que é entendido por cada um dos termos.

A “pequena corrupção” caracteriza-se por ser praticado por muitos agentes, geralmente administrativos, que usam geralmente os seus poderes para aceitar ou solicitar subornos, fazer troca de influências, desviar fundos públicos ou usar recursos públicos para

representação ou mandato público estão presentes, ainda que por importação, na grande generalidade sociedades políticas e têm um substrato teórico mais rico, pelo menos no Ocidente cultural.

fins privados. Embora os atos isoladamente correspondam em regra a valores patrimoniais relativamente pequenos, o seu total agregado pode ser substancial.

A “grande corrupção” descreve a apropriação ilegítima por parte de uma elite político-administrativa de recursos públicos através de desvio de fundos públicos para fins privados.

A “captura do Estado” refere-se à colusão entre diversos atores políticos e administrativos para, em benefício comum, dividirem os recursos públicos para prossecução de interesses privados. Isto exige a manipulação pelo setor privado de setor público. Ou seja, estamos perante este tipo de corrupção quando uma elite entra dentro da máquina política ou a manipula de forma a torna ineficientes os mecanismos institucionais de controlo recíproco, para em seguida usar impunemente os recursos públicos para fins privados.

O World Bank (2000) prefere uma outra divisão entre corrupção administrativa e captura do Estado. A primeira ocorre no contexto da Administração Pública e corresponde *grossa modo* à pequena corrupção. A segunda englobará para além da captura do Estado que descrevemos, também parte daquele que muitos autores considerariam grande corrupção, que serão uma forma embrionária de captura do Estado.

Embora ambas estejam ligadas, nem sempre um país com elevados níveis de corrupção administrativa terá elevados níveis de captura do Estado, por exemplo a Arménia; como nem sempre níveis elevados de corrupção administrativa equivalem a níveis elevados de captura do Estado, por exemplo a Letónia (World Bank, 2000: xviii).

Esta última qualificação parece-nos mais oportuna por depois vir a permitir ora estratégias mais focadas na reforma da administração pública, ora políticas concentradas em garantir livre concorrência política e económica.

5. A Legitimidade do Fenómeno

5.1. Argumentos para a Justificação da Corrupção

De uma forma ou de outra todos seremos confrontados com estes argumentos, pelo que é importante, antes de entrarmos nas causas e consequências da corrupção, confrontarmos-nos com o problema, ouvirmos os argumentos a favor da corrupção e darmos-lhe resposta.

Utilizaremos para este efeito a sistematização de Noonan (1987: 685-693) proposta para os subornos, adaptando-a à corrupção.

a) Todos a praticam de forma mais ou menos generalizada

A corrupção é cultural, temporal e geograficamente transversal; não conhece ideologias, religiões, etnias, géneros, ou estatutos económico-sociais. Claro que em certos setores é regra e noutros exceção, mas onde quer que haja poder haverá, pelo menos em potência, abuso de poder. É de tal forma omnipresente que nos deixa a pensar se não fará parte da própria natureza humana prosseguir esta via.

b) É necessária

Para prosseguir fins justos é muitas vezes necessário recorrer a meios pouco transparentes. Isto torna-se especialmente verdade quando a corrupção é endémica e se torna impossível um agente isoladamente reagir contra o *status quo*. Não podemos exigir “nem génios, nem santos, nem heróis” e acrescentaríamos “nem mártires”.

Durante a segunda grande guerra muitos nazis foram pagos para ignorarem a presença de certos judeus, como o foram muitos diplomatas para conceder vistos ilegalmente. Ludwig Wittgenstein “negociou” a tranquilidade das suas irmãs, Oskar Schindler a vida dos seus trabalhadores.

c) É virtualmente indistinguível de outras formas de reciprocidade

A ambiguidade está no âmago da corrupção. Quando no decurso de uma investigação perguntaram a um responsável da Lockheed por que é que esta tinha oferecido um milhão de dólares ao príncipe Bernhard, este respondeu:

“It was for a great good will and helpfulness in various programs that were going on in that area (...) My understanding of a bribe is *quid pro quo* for a specific item in return, and I would categorize this more as a gift. But I don't want to quibble with you, Sir” (Kotchian, 1976: 19-20).

É sabido que em diversos países em desenvolvimento os funcionários públicos têm salários anormalmente baixos porque é expectável que parte do seu rendimento venha de subornos, da mesma forma que o dono de um café pode tomar em consideração uma estimativa do que o empregado receberá em gorjetas. Uma contribuição para uma campanha política feita para assegurar passagem de legislação, para consolidar boas relações, ou por simpatia ideológica podem ter exatamente o mesmo valor, mas o grau de censurabilidade que recai sobre cada uma é totalmente distinta. A certa altura no império romano era normal que o assistente do magistrado recolhesse das partes no caso determinadas quantias em nome deste,

como se de custas judiciais se tratasse. Mas os valores não asseguravam uma decisão, antes que o juiz levaria o seu tempo a ponderar os argumentos apresentados.

d) As políticas contra a corrupção são aplicadas de forma errada

As políticas contra a corrupção são aplicadas de maneira imoral, inconsistente, hipócrita e invejosa. Como é virtualmente impossível distinguir o que é corrupção do que não é, a aplicação da lei basear-se-á em preconceitos e arbitrariedades técnicas. Em muitos casos há corrupção na aplicação de leis contra a corrupção desenhadas para incluir ou excluir determinadas pessoas. Se um funcionário recebe dinheiro num grosso envelope pardo está certamente a receber um suborno, se é um político pode muito bem ser uma contribuição para a próxima campanha eleitoral.

Há pelo menos uma sensação de que quanto mais se sobe maior na hierarquia, maior é a impunidade adquirida. Ignorar o contexto em que a corrupção toma lugar leva, muitas vezes, a decisões demasiado duras sobre quem é apenas apanhado numa densa malha, toda ela contaminada.

A retórica anticorrupção tem pintado um retrato “dos corruptos” [sempre eles; nunca nós e raramente vós] como seres moralmente desfigurados, mas esconde em muitos casos uma tentativa de repelir suspeitas sobre si mesmo, ou uma inveja pelo que o outro consegue e ele não. Como em qualquer caça às bruxas, as mais das vezes não apanhamos senão quem estava no lugar errado à hora errada, e o encarceramento de um só levará ao surgimento de outro que tomará o seu lugar e as suas práticas.

e) O impacto da corrupção é trivial ou ainda está por demonstrar

Antes de mais a corrupção é um fenómeno que apenas ocorre entre um grupo muito reduzido da população, depois funciona até como uma forma de distribuição da riqueza entre quem tem mais e quem tem menos.

Para além disso, em muitos casos a pessoa corrompida apenas faz o que ia fazer de qualquer forma, noutros casos salta por cima de leis injustas e ineficientes para beneficiar a sociedade em geral e outras ainda tem um incentivo para fazer o que tinha de fazer mas de forma mais rápida ou de qualquer modo melhor. Para mais, muitas vezes os subornos não correspondem a percentagens simbólicas do valor dos negócios em causa, não afetando de forma substancial o funcionamento do mercado que perde muito mais outras ineficiências nomeadamente de cariz burocrático.

A preocupação do Direito deveria ser com a justa distribuição dos bens num mundo de recursos escassos. Mas é virtualmente impossível chegar a um consenso sobre o que seria uma distribuição justa dos recursos quando há fatores totalmente arbitrários em jogo como a família onde nascemos, as nossas aptidões físicas e intelectuais, etc. Visto deste prisma, o efeito da corrupção na justa distribuição de riqueza é mínimo, se é que esse deve continuar sequer a ser um objetivo.

E se, por um lado, quando nos aproximamos da concorrência perfeita não existe grande margem para as formas de corrupção geradoras de ineficiências, porque as empresas que recorrem a estas não conseguirão igualar os custos das restantes e serão forçadas a sair do mercado; por outro lado, quando alguém está em posição de “monopólio” de uma dada decisão, este poderá usar subornos como uma forma de “discriminação de preços”, assim consumindo quase totalmente os ganhos líquidos de bem-estar dos “consumidores” mas não havendo socialmente uma perda sensível de bem-estar. *Lex non curat de minimis*. Se lei não se preocupa com ninharias também não devemos nós importar-nos.

5.2. Refutação dos argumentos justificadores da corrupção

Os argumentos apresentados *supra* levantam algumas questões importantes, mas não respondem à questão essencial da legitimidade da corrupção e encerram em si uma lógica falaciosa, que procuraremos mostrar.

a) A violação da lei não belisca a sua legitimidade

O Direito tem esta característica curiosa que o distancia das ciências exatas: se as leis da Física são quebradas é sinal que estão erradas e que precisamos de encontrar novas leis que expliquem a realidade. Mas o facto de as leis do Direito serem quebradas não nos diz nada sobre a sua validade. Isto porque o Direito não procura compreender a realidade, mas realizar a Justiça. Claro que não pode ignorar a realidade, aliás tem de lhe estar muito atento, mas em certa medida “o seu reino não é deste mundo” (João, 18: 36).

Também a escravatura foi considerada legítima, um *modus vivendi*. Como hoje muitas economias estão assentes na corrupção. No século XIX, a generalidade das economias estava assente na escravatura e hoje esta é olhada, pelo menos no nosso espaço civilizacional, como uma aberração.

Um aspeto importante a este propósito é que, mesmo em países onde a corrupção é endémica, a maioria da população não vê os atos de corrupção como morais, ou legítimos,

mas coloca a culpa no “sistema”, entendendo a armadilha social representada pela corrupção (Karklin, 2005; Rothstein, 2011; Wildman, 2008).

b) A corrupção é desnecessária

Num estudo da Transparency International (2010: 25) indicava que 89% das pessoas na Libéria tinha pago um suborno, nos últimos 12 meses, para ser atendido num de nove serviços públicos listados. Nestes contextos, a corrupção faz parte do jogo da reciprocidade, está emaranhada transversalmente nas relações sociais e pode ser difícil acreditar que a sociedade como um todo possa funcionar sem estes incentivos. Mas, do outro lado do espectro, temos exemplos como o da Dinamarca, onde 0% dos inquiridos responderam afirmativamente à mesma pergunta. Isto permite-nos perceber que é possível uma sociedade funcionar sem as pessoas recorrerem a mecanismos ilegítimos na sua vida e nos seus negócios.

É também evidente que pouco poderá a pequena empresa, submergida em contexto adverso contra a realidade em que está inserida. Mas uma mudança sustentável não depende só de boas políticas públicas, mas também da capacidade das empresas se recusarem a pactuar com este estado de coisas e denunciarem os casos às autoridades, ou pelo menos serem capazes de estabelecer “redes limpas”, fazendo circular informação sobre boas e más práticas dos agentes públicos e privados com que a rede entra em contacto.

As pequenas quantias, pequenas “comissões”, pequenas ineficiências, propagam-se rapidamente por toda a cadeia de produção e de ramo em ramo, colocando distorções adicionais que somadas prejudicam o bom funcionamento dos mercados. Daí que alguns autores (como Burger & Holland, 2006) advoguem que será o setor privado a liderar a luta contra a corrupção nos próximos anos.

Da mesma forma dificilmente um cidadão isolado conseguirá algo, mas a mudança surge tantas vezes de pequenos grupos de cidadãos empenhados em dinamizar mudanças que aumentem a qualidade das democracias.

Para as empresas e instituições, o estabelecimento de mecanismos que favoreçam a prevenção e combate à corrupção é fator fundamental da sua competitividade num mercado globalizado, e faz parte da sua responsabilidade social; para os cidadãos, é fator crucial para o desenvolvimento e para a democracia, fazendo parte do seu dever cívico.

Em regra, há alternativas à conformação. Mas, nas situações em que não há alternativa, não podemos ignorar que a ordem jurídica é um todo e que a prática de factos

ilícitos relacionados com a corrupção se pode tornar lícita em dadas circunstâncias —como as que servem de exemplo ao argumento da secção anterior — nomeadamente por via do estado de necessidade (art. 34.º do Código Penal).

c) Não há só cinzentos

O problema deste argumento é o mesmo de todo o relativismo.

Pedimos aqui emprestado o conceito de *Beurteilungsspielraum* — traduzível talvez por margem de manobra — importado sobretudo através de Bachof (1955), que o utilizava em particular no Direito Administrativo para falar da discricionariedade administrativa e do seu controle pelo Tribunais, mas que julgamos ser uma conquista jurídica transversalmente útil. Diz este autor que nos conceitos indeterminados é possível distinguir uma zona de certeza negativa — relativa às situações da vida que sabemos não caírem naquele conceito — uma zona de certeza positiva — relativa às situações da vida que sabemos estar abrangidas por este — e uma zona cinzenta — onde cabem as circunstâncias de natureza duvidosa.

Assim, sorrir para o médico na tentativa de conseguir um medicamento sujeito a receita não é uma tentativa de suborno, perguntar-lhe se um cheque chorudo resolvía o problema é, oferecer-lhe uma garrafa de Porto pelo Natal provavelmente cai na área cinzenta em que têm de se perceber quais as circunstâncias, o grau de intimidade entre os dois, a origem de tão grande reconhecimento, as convenções sociais do meio do paciente e do médico, o quanto o paciente necessitava verdadeiramente dos medicamentos, etc..

Como distingue Noonan (1987: 695), um presente é uma forma de expressão afeto e dado num contexto de uma relação pessoal em que esse afeto é convocado pelo presente. Há uma identificação entre quem dá e quem recebe, uma qualquer forma de amor que quem dá revela a quem recebe: o tamanho e valor são em princípio irrelevantes, não é por ser dado ou recebido em segredo que deixa de ser um presente e, apesar de — não sejam inocentes — haver quase sempre uma diluída expectativa de compensação, não existe nenhuma relação sinalagmática entre a oferta e os favores dados ou esperados receber. Num presente estabelece-se ou reforça-se um laço, mas não há uma compra, nem uma obrigação moral imposta.

A gorjetas são recompensas pela boa prestação de um trabalho passado e formas de incentivar prestações futuras, dadas de acordo com um costume no meio social que a transação ocorre e consentido pelo empregador. Este consente a prática porque esta resolve em parte problemas nascidos da relação de agência que este tem com os seus empregados,

incentivando-os a prestar um melhor serviço: serem rápidos, diligentes, simpáticos, atenciosos.

No entanto esta prática é apenas consentida no que diz respeito a funcionários com poucos poderes discricionários — como por exemplo servir as bebidas com ou sem gelo — e afastado nos restantes casos, em que o empregador prefere ter uma influência mais exclusiva. Por exemplo, para negociar o preço de um jantar de grupo já é preciso falar com o gerente, e este já não recebe gorjetas.

Como as gorjetas estão ligadas a comportamentos que o empregado pode e deve ter, como são consentidas pelo empregador e destinadas apenas a funcionários com baixo poder discricionário e tendencialmente baixo rendimento, as gorjetas têm valores baixos. Uma gorjeta em geral só fica maior por dois motivos: ou porque se começa a aproximar de um presente — quando se estabelece uma relação pessoal entre o cliente e o empregado — ou quando se começa a aproximar de um suborno — quando cliente e empregado entram em conluio prejudicando o empregador, por exemplo.

As contribuições, nomeadamente as contribuições para campanhas políticas, são interessantes figuras mistas. Não são presentes, porque não há uma relação pessoal, nem gorjetas porque são dados a quem tem, ou se espera vir a ter amplos poderes discricionários. São feitos em função do trabalho que se fez ou que se espera que venha a ser feito, mas não propriamente pela prestação de um serviço. Há uma identificação parcial: uma identificação com causas. Não cria obrigações morais e estabelece ou reforça laços mas, pela ausência de uma relação pessoal subjacente, o valor torna-se um elemento crítico: uma contribuição muito elevada cria uma dívida que quem recebe sente que tem de pagar.

Outra questão relevante é a do segredo: contribuições são em regra públicas — não têm em regra razão para não o ser, pelo menos se são permitidas por lei — o que não quer dizer que sejam publicitadas.

Já os subornos são secretos porque visam alinhar o interesse de quem dá com o de quem recebe, desalinhando os interesses do agente e do principal. O vínculo existente entre ambos é mercantilístico e impessoal pelo que não existe identificação. O suborno cria um fascinante paradoxo moral: por um lado, violar o princípio da reciprocidade é imoral; por outro, não o violando viola-se a confiança que o principal depositou no agente; confiança essa em regra acompanhada de uma outra prestação, como um salário, geradora, também ela, de um sentimento de reciprocidade. Por isso a única opção moralmente correta reside em negar o suborno.

Mesmo com estes esclarecimentos a criatividade humana é mais do que suficiente para nos colocar hesitantes a responder em alguns casos, sobretudo porque na prática as intenções são sempre obscuras e muitas vezes mistas: quando um pai promete uma bicicleta ao filho se este se portar bem estamos perante um presente ou um suborno?

Imagine-se o caso — não incomum — de uma empresa que contrata como consultor um antigo ministro com o qual teve boas relações — perfeitamente legítimas — ao longo de vários anos. Há elementos de admiração entre os administradores e o antigo ministro e mesmo um *fumus* de relação pessoal com alguns deles; todos esperam que o ministro use os seus contactos para os ajudar a descobrir novas oportunidades de negócio, mas não pretendem usá-lo de forma direta para pressionar nem influenciar ninguém, alguns gostavam de mostrar o seu agradecimento, mas o ministro apenas fazia o seu trabalho de forma diligente; aliás nunca o teriam contratado se não soubessem que possuía uma longa experiência no setor. Estamos perante um ato de corrupção?

A lei procura dar resposta a estas situações de fronteira através de um sistema de incompatibilidades e impedimentos (Lei n.º 64/93, de 26 de agosto), que estipula períodos de nojo na passagem dos políticos do setor público para o privado. A TIAC e o Presidente do Tribunal de Contas têm vindo a pedir um reforço das regras com o alargamento do regime de incompatibilidades a outras pessoas, nomeadamente aos membros dos gabinetes dos titulares de cargos políticos, mas as limitações têm de ser razoáveis e não podem ir ao ponto de prejudicar a vida profissional dos agentes públicos, que hoje cada vez mais é feita sob o signo da mobilidade.

Como em toda a moral, a cultura e convenção desempenham um papel determinante (Husted, 1999; Offer, 1997; Smart, 1993). Em Portugal, em dados círculos profissionais, é normal oferecer pelo Natal presentes aos representantes de clientes, fornecedores, colaboradores e até a concorrentes. Esses presentes podem ser simbólicos (uma *pen* USB, por exemplo) ou bastante valiosos (boas garrafas de vinho). Uma dada seguradora americana a operar em Portugal tinha por regra que os funcionários não poderiam aceitar presentes de qualquer valor em qualquer circunstância, mas acabou por convencer a empresa mãe a autorizar uma mudança de política que a colocasse mais em linha com a cultura local. É preciso conhecer o “santo e senha” para legislar com sensatez, para agir com prudência e para julgar com justiça.

d) É possível punir sem fazer caças às bruxas

Todas as ideias podem ser defendidas por um conjunto de pessoas pelos motivos errados e de forma exagerada, mas isso não lhes tira valia. Há motivos objetivos que justificam o ataque à corrupção e se a punição tem de ser individualizada esta é apenas uma das armas das organizações para combater a corrupção.

No entanto, o argumento chama a atenção para o cuidado que devemos ter em atender às circunstâncias do caso e em não tornar o combate à corrupção numa caça às bruxas. A luta contra a corrupção já é difícil o suficiente sem mártires, pelo que não se deve descredibilizar o processo usando as autoridades para levar a cabo vinganças pessoais ou outros fins mesquinhos, até porque isso seria também uma forma de corrupção (Patel, 2011).

“Quem combate monstros deve ter cuidado para não se tornar num”¹⁵ (Nietzsche, 1899: 105).

e) A corrupção tem consequências graves

A corrupção está longe de ser um daqueles fenómenos sociais absurdos, mas toleráveis, porque culturalmente enraizados e mais ou menos inofensivos¹⁶. Ela afeta o investimento nas economias, a confiança nos sistemas políticos, a ideia das pessoas de si próprias e sua capacidade de acreditar nos outros.

Há doutrina a ligar corrupção à mortalidade infantil, à percentagem de recém-nascidos com pouco peso, à taxa de literacia em adultos e ao abandono escolar nas escolas primárias (Gupta *et al.*, 2001), a uma iníqua distribuição dos rendimentos (Li, Xu & Zou, 2000), a despesas com educação mais baixas (Mauro, 1997), à menor capacidade de captar e manter investimento (Ades & Di Tella, 1997; Bardhan, 1997; Camdessus, 1998; Elliot, 1997; IMF, 1997a; Keefer & Knack, 1995; Mauro, 1995 e 1997; Shleifer & Vishny, 1993; Tanzi, 1995; Tanzi & Davoodi, 1998; Vogl, 1998), preservar o capital humano (World Bank, 1997), sustentar o crescimento económico (Mauro, 1995 e 1997; Leite & Widman, 1999; Mo, 2001),

¹⁵ “Wer mit Ungeheuren kämpft, mag zusehn, dass er nicht dabei zum Ungeheuer wird. Und wenn du lange in einen Abgrund blickst, blickt der Abgrund auch in dich hinein”.

¹⁶ A cultura popular portuguesa está cheia de exemplos de manifestações culturais deste tipo, como as “Roubalheiras”, celebração que completa as Nicolinas, semana de festa da cidade berço que já se repete há vários séculos. Tradicionalmente, na noite de 4 para 5 de Dezembro, os responsáveis tomam a cargo a missão de “desviar” todo o tipo de bens que encontram desprotegidos, em regra para junto do Pinheiro (lugar central das festividades), gerando situações por vez divertidas, mas inconvenientes: tabuletas, sinais, balizas, carrinhos de choque, bezerros, etc. tudo vai parar à praça onde os donos, mais ou menos aborrecidos, as podem ir buscar. O aproveitamento da permissividade das autoridades policiais, por parte de algumas pessoas alheias às festividades, levou à proibição da tradição algures no segundo ou terceiro quartel do século XX. Em 1994, a tradição foi restabelecida em articulação com as forças policiais e desde aí se tem mantido, ainda que em moldes um pouco diferentes.

alavancar um aumento dos rendimentos (Kaufmann *et al.*, 1999; Mo, 2001), e da produtividade (Lambsdorff, 2003), ou à capacidade de potenciar o desenvolvimento humano (Sen, 1999).

Os estudos anuais da Transparency International (2011) avaliam a percepção da corrupção em 182 países, combinando os resultados de 17 inquéritos e dando a cada país uma avaliação de 0 (absolutamente corrupto) a 10 (absolutamente limpo). Mais de dois terços dos países estão na metade mais preocupante da tabela, um total de 133 em 182, apenas 14 países estão no quintil superior, e nenhum tem uma pontuação perfeita. A corrupção afeta todos os países, embora uns [muito] mais que outros. Mas das consequências da corrupção trataremos no capítulo próprio.

5.2 Balanço

Cada vez mais a corrupção aparece associada a um sentimento de vergonha, atos de hipocrisia, ou códigos de língua ambíguos. “A hipocrisia é a vénia que o vício presta à virtude” e um forte indício de que há consciência de estar em curso algo de errado.

Uma sociedade não se pode conformar com um estado de coisas que beneficia os elementos mais fortes de uma sociedade em detrimento dos mais fracos, no caso os ricos em detrimento dos pobres. O barómetro da Transparency International (2010a: 15) mostra para mais que — embora com exceções — em cada Estado os 20% mais pobres podem chegar a pagar subornos mais do triplo das vezes quando comparados com os 20% mais ricos. Provavelmente, os funcionários corruptos fazem dos mais pobres os seus alvos preferenciais por que os têm mais dificuldades em fazer valer os seus direitos, até porque muitas vezes não os conhecem.

Os Tribunais não podem ser mercados de sentenças com as decisões a ser leiloadas ao mais alto licitador; os polícias não podem ser uma espécie de mafiosos cobrando por proteção de uma insegurança por eles próprios gerada; os hospitais não podem aproveitar-se dos doentes nos seus momentos de maior fragilidade para lhes extorquir dinheiro em troca do tratamento a que têm direito; os Governos não podem ser sequestradores do poder, nem agências de trabalho [mais ou menos] temporário.

Confiarmos uns nos outros exige tempo e provas sólidas que a nossa confiança não será traída. Os poderes de que um funcionário usa de forma abusadora custaram muitos anos a conquistar a quem gere a coisa pública de forma conscienciosa, séria e diligente. A corrupção no setor público, é uma traição da confiança depositada num agente por todos os cidadãos.

Alguns dirão que não podemos, nem devemos, confiar em ninguém — nem em políticos, nem em funcionários, nem em gestores — todos agem sempre só por interesse próprio. O cinismo poderá esconder um fundo de verdade. Afinal, se não dermos os incentivos certos aos agentes, se não nos envolvemos na coisa pública como se fosse coisa nossa, é o mesmo que convidarmos aos comportamentos que queremos proibir.

O vínculo do interesse público que liga a Administração Pública aos administrados, a confiança política expressa no voto, que liga os governantes aos cidadãos não pode ser corrompido pelo nepotismo ou substituído pela subserviência ao dinheiro, às influências ou às amizades.

V. Causas da Corrupção

1. Auto-interesse

Por muito diversas que sejam as diferentes culturas, por muitas diferenças que haja na forma como se vê a relação entre os cargos de poder e o interesse público, ou no papel das ofertas nas relações sociais, a corrupção nasce do auto-interesse. Alguns chamariam a isto egoísmo — até mesmo ganância ou avareza — mas no fundo todos nós procuramos tomar decisões que melhorem a nossa condição e satisfação as nossas necessidades, ou seja, todos procuramos a maximização das utilidades (Rose-Ackerman, 2006: 2). Obviamente que este auto-interesse não é exclusivamente de cariz individualista, já que as utilidades dos indivíduos são interdependentes. Mesmo os menos altruístas deverão, em regra, conciliar a vontade de zelar pelo seu bem-estar, com uma natural preocupação pelo que os rodeiam.

Enganam-se os que dizem que é o dinheiro que faz o mundo girar. É o auto-interesse que faz o mundo girar — o dinheiro só lubrifica as engrenagens. Claro que também devem existir comportamentos altruístas, mas o altruísmo é um recurso escasso e o auto-interesse podemos quase sempre contar com ele. O processo de decisão humano já foi alvo de incontáveis estudos, artigos, livros, tratados e portanto não nos vamos alongar no assunto mais do que o estritamente necessário. Cremos que se tem produzido prova suficiente de duas conclusões paradoxais: o homem decide racionalmente — de forma a maximizar utilidades— não racionalmente — guiado pela vontade de evitar a dor, o embaraço ou a crítica; incapaz de balancear as alternativas no curto prazo; ou orientado por valores (Jensen, 1994). As duas conclusões podem resumir-se da seguinte forma: a decisão humana é guiada pela forma como este percebe¹⁷ os incentivos por detrás das alternativas que conhece.

¹⁷ Um exemplo interessante da forma como as percepções podem ser distorcidas é a seguinte: mesmo em grandes amostras quase ninguém se coloca na última metade dos *rankings* (Baker, Jensen & Murphy, 1988; Schwert, 1993 *apud* Jensen, 1994). Para mais desenvolvimentos sobre o problema das percepções e da forma como estas limitam a racionalidade e comportamento humanos, ver Tahler (2000).

Brennan (1994) critica essa visão das coisas dizendo que as pessoas se preocupam com o fracasso e o sucesso, têm emoções e reagem ao que afeta a sua honra, destrói a sua autoestima, lhes gera vergonha ou cria orgulho. De alguma maneira Brennan diz-nos que o homem é o agente perfeito, pois é fundamentalmente altruísta, e que a ciência económica tem vindo a criar indivíduos mais egoístas ao dizer-lhes que ser racional é olhar para o umbigo. Esta abordagem, representativa de alguma crítica ao mundo de incentivos, estímulos e competição em que vivemos, parte de um conceito demasiado restrito de incentivos — que não cria espaço para as perceções individuais — e de uma conceção ingénua da natureza humana — que não é suportada por provas empíricas.

Esta força motriz do auto-interesse pode levar a resultados negativos ou positivos. Os efeitos positivos são reconhecidos, nomeadamente no contexto dos mercados competitivos, quando estes promovem uma eficiente alocação dos recursos do qual todos beneficiam. Os efeitos negativos têm o seu arquétipo na guerra, que leva à utilização de recursos próprios para a destruição de recursos alheios, um comportamento economicamente devastador; mas passa também pelo fenómeno do *rent-seeking* associado à corrupção, de que teremos oportunidade de falar mais à frente (Bhagwati, 1982; Coolidge & Rose-Ackerman, 1997; Lambsdorff, 2002).

2. Modelos Económicos para o Estudo da Corrupção

A teoria económica sobre a corrupção, na qual Rose-Ackerman (1975) foi pioneira, assenta essencialmente no modelo proposto por Becker (1968) para explicar a decisão de cometer ou não um crime. Uma das especificidades da corrupção prende-se com o facto de — na sua configuração mais clássica — a corrupção ter por base um pacto oculto, envolvendo uma parte que solicita a violação de deveres e uma outra que os viola; enquanto que o crime — na sua configuração mais clássica — tem um esquema mais simples, assente numa decisão individual.

Na corrupção é assim frequente estarem envolvidos um principal (os cidadãos ou os acionistas de uma empresa, por exemplo), um agente (político-administrativo, ou um gestor, por exemplo) e um cliente (um terceiro, ou grupo de terceiros), a favor do qual o agente pratica determinados atos ou omissões, em detrimento do principal; sendo que estes terceiros podem mesmo pertencer ao grupo dos principais. É este esquema a que se chama modelo principal-agente-cliente (Carr, 2007; Klitgaard, 1988).

Em diversos casos, a análise económica deste pacto oculto assume uma dimensão que a coloca com o perfil necessário para ser estudada sob o prisma da teoria dos jogos e do dilema do prisioneiro. Neste jogo entre um agente e um cliente qualquer um dos dois pode solicitar a celebração do pacto. Os resultados irão variar de contexto para contexto, mas em ambientes em que a corrupção é endémica a estratégia dominante será de natureza colaborativa, prejudicando a deteção do pacto e os interesses do principal (Bicchieri & Duffy, 1997).

Também Schleifer & Vishny (1993) deram um contributo essencial para a teoria económica a propósito da corrupção, defendendo que os burocratas, agem como se fossem os produtores num mercado de bens públicos e decisões administrativas.

A corrupção pode também ser entendida no contexto do problema das escolhas públicas (*public choice*) e estudada entre as atividades de *rent-seeking* (Krueger, 1974; Tullock, 1967). O termo “renda económica” é usado por diferentes autores em diferentes contextos de forma distinta, podendo relacionar-se com o rendimento retirado de um bem cuja oferta é expressa por um valor fixo, como é o caso da terra, na maioria das circunstâncias; ou ser quase uma medida do poder de mercado, referindo-se à diferença entre o mínimo que um fator de produção está disposto a ser pago e aquilo que efetivamente recebe. Neste caso, usamos o termo *rent-seeking* no sentido de atividade de um agente económico vocacionada para a manipulação do contexto em que este se insere de forma a criar ou manter uma situação em que explora um recurso cuja oferta é pouco elástica ou mesmo fixa; ou noutra perspetiva:

“The extra amount paid (over what would be paid for the best alternative use) to somebody or for something useful whose supply is limited either by nature or through human ingenuity” (Mauro, 1997: 2).

Quando uma empresa goza do monopólio do uso de uma dada invenção, quando domina o acesso a determinados recursos naturais ou quando tem uma licença do Estado que lhe permite operar sem concorrência, ela cria uma renda. Mas também se geram rendas quando se limita a emissão de licenças para operar um serviço de táxi, ou quando as ordens profissionais criam barreiras quantitativas à entrada de novos profissionais. O *rent-seeking* é, nesse caso, o esforço que os agentes económicos, diretamente ou através de *lobbies* ou associações, dispõem para a manipulação do contexto político-legal de forma a conseguir o estabelecimento das barreiras referidas.

É preciso relembrar que nem toda a captura de rendas é feita por meios ilícitos. A atividade dos juristas, quando estes procuram em tribunal, ou por acordo, a realização de dadas transferências, não cria por si valor, ainda que a realização da Justiça seja essencial para a confiança dos agentes económicos. Mas o *rent-seeking* é indissociável de práticas pouco transparentes, como o *lobbying*, ou mesmo de hábitos mais “negros”, sob o meio de subornos ou outros indícios de formas corrupção.

Por fim, recentemente têm crescido as abordagens institucionalistas, que definem a corrupção como um problema de parcialidade (Kurer, 2005). Estes autores destacam que a vantagem desta definição é que permite ir buscar séculos de teorias normativas sobre a justiça e a democracia (Rothenstein, 2011). A crítica é fundada no pouco interesse que juristas e cientistas políticos têm tido em abordar a corrupção usando o *framework* principal-agente-cliente, mas julgamos que este trabalho corporiza precisamente a possibilidade de fazer a ponte com essas teorias. Outro argumento para a substituição da abordagem da agência pela abordagem institucionalista é que a primeira exigiria que se encontrassem principais benevolentes, o que, num sistema com corrupção endémica, é difícil de conceber. Mas não é necessário que cada cidadão seja absolutamente ímpoluto para agir como um principal benevolente, visto que continua a ter interesse em monitorizar os seus agentes.

Assim, para nós, o principal contributo desta abordagem é o ênfase que coloca na necessidade de reformar instituições, e, mais do que isso, na necessidade de resolver um problema de ação coletiva que os principais enfrentam enquanto grupo, quando a estratégia dominante num sistema em que a corrupção é epidémica é a não cooperação. Por isso é que Rothstein (2011) chama à corrupção uma “armadilha social”. Tendo isto em vista, não podemos negar que uma estratégia de combate à corrupção tem primeiro de resolver o problema da ação coletiva. Suficiente pressão social — muitas vezes traduzida em pressão eleitoral — tenderá a gerar vontade política para a implementação de reformas que em muitos casos se afiguram drásticas.

3. Contextos

O auto-interesse pode ajudar a explicar a corrupção, mas não justifica diferenças significativas como as que existem entre países ou entre setores mais ou menos corruptos¹⁸.

¹⁸ Aqui, como noutras partes do texto, quando dizemos que determinado país ou setor é [mais ou menos] corrupto estamos, obviamente a dizê-lo por sinédoque, tomando a parte pelo todo, mas sobretudo por facilidade de linguagem. Não estamos nem a cair em preconceitos, nem, muito menos, a promovê-los. Mesmo nos

Os modelos económicos auxiliam o nosso entendimento dos processos de decisão. Mas para compreender concretamente os fatores que contribuem para a corrupção temos de nos debruçar sobre os contextos que podem levar à corrupção.

a) Falta de Transparência

A transparência é — numa perspetiva estática — a possibilidade de olhar através das janelas de uma instituição (Boer, 1998) e — numa abordagem dinâmica — a atividade de divulgação de informação por parte de uma instituição de forma a permitir a monitorização dos seus procedimentos internos e do seu desempenho por agentes externos (Florini, 1999; Grimmelikhuijsen, 2010).

Um sistema político-administrativo é tão mais transparente quanto maior a sua abertura para com o público em geral relativamente à estrutura e às funções do Estado, ao estado das contas públicas e ao processo de desenvolvimento, deliberação, execução e avaliação de políticas públicas.

“It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities — whether undertaken inside or outside the government sector — so that the electorate and financial markets can accurately assess the government’s financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications” (Kopits & Craig, 1998: 1).

Informação credível, compreensível, de fácil acesso e que chega em tempo oportuno é imprescindível para a boa tomada de decisão e portanto pressuposto fundamental do funcionamento de qualquer sistema político. “A people who mean to be their own governors must arm themselves with the power that knowledge gives. A popular government without popular information or the means of acquiring it is but a prologue to a farce or a tragedy or perhaps both” (James Madison *apud* Stiglitz, 1999).

Essa informação não se refere apenas às matérias de natureza financeira, enfatizadas por Kopits & Craig (1998), mas estende-se a quase todos os aspetos da política pública e é ponto nevrálgico de uma mudança de atitude do setor público, que leva à alteração da relação entre cidadãos e representantes políticos, bem como entre estes e agentes administrativos

(Kaufmann, 2005). A transferência de informação é transferência de poder; pelo que a democratização da informação é a democratização do poder (Florini, 1999: 3).

Hoje as tecnologias da informação parecem ter trazido a capacidade de concretizarmos o ideal da “sociedade aberta” de Popper (1945), que é no fundo o ideal do debate construtivo e da proteção dos indivíduos face aos abusos do poder.

E ainda assim, são abundantes os exemplos de falta de transparência no setor público: a existência de práticas de conhecimento meramente interno, mas com efeitos externos relevantes, que não estão expressas em documentos consultáveis e de fácil acesso; o uso de linguagem excessivamente técnica nos documentos que visam a comunicação com leigos, a proliferação de normas em documentos esparsos ou fragmentários; diplomas meios revogados e meios em vigor; alterações legislativas sem republicação; revogações implícitas; regimes transitórios omissos; abuso da técnica dos conceitos indeterminados; e muitas outras más práticas, que dão aos agentes uma assimetria de informação avassaladora face aos respetivos principais: políticos ou cidadãos, consoante o caso.

Claro que em certos domínios é impossível ao cidadão comum mover-se sem o auxílio de pessoal jurídico especializadíssimo. Mas se isso é compreensível se estivermos a falar de domínios em que o cidadão comum não correrá o risco de pisar por acidente — direito da concorrência, por exemplo — noutros em que essa possibilidade não é um risco, mas quase uma certeza — direito da segurança social, por exemplo — o uso de uma linguagem simples tem de ser a regra e não a exceção (Aiken, 1959; Hager, 1959).

Joseph Stiglitz, que estuda há décadas a forma como a informação — ou a falta dela — afeta a eficiência dos mercados, encara a transparência de uma forma como forma de promover a diminuição das assimetrias de informação entre agentes e principais. Assentando o poder dos agentes nas assimetrias de informação que estes detêm sobre o principal, é difícil que estes voluntariamente prefiram a transparência à opacidade. É natural que prefiram agir cobertos por um manto de segredos que oculta a sua incompetência, as oportunidades para *rent-seeking*, a sua inclinação para a corrupção, ou simplesmente evita a discussão pública de determinadas opções polémicas (Stiglitz, 1998).

Sitglitz (1999), apresenta, ainda assim, seis exceções à regra da transparência, que no seu entender terão sempre efeito circunscrito:

a) Privacidade. Fundamentalmente a ideia de que mesmo as pessoas públicas têm vida privada e o direito a manter na esfera privada o que é da esfera privada. Ainda assim, poucas das medidas propostas têm um âmbito tal que tornem essa possibilidade num risco

sério. Ainda assim, especialmente no que diz respeito à divulgação das declarações de rendimentos deve ter-se o maior cuidado para proteger a vida privada das pessoas em causa. Se a divulgação do valor de aquisição de um imóvel pode ser relevante, já não será a sua localização específica, especialmente se feita a concordância prática entre o interesse público na divulgação de dadas informações e o direito à privacidade que a todos assiste. Interesse público não deve ser confundido com *interesse do público*. Público que muitas vezes de forma mesquinha se interessa pelos *fait divers* da vida íntima das figuras públicas.

b) Confidencialidade. Tal como na relação advogado-cliente, ou médico-paciente, relações no setor público que vivem da existência de um privilégio de confidencialidade, sem o qual seria impossível a realização de certas atividades. É impensável que durante uma inspeção, ou na sequência de um dado processo judicial, se tornem públicos elementos que constituem segredos legítimos do negócio¹⁹.

c) Segurança Nacional. A capacidade de garantir a integridade do território nacional e a segurança dos seus cidadãos assenta frequentemente na existência de assimetrias de informação entre os lados em conflito, que permitem melhorar a posição estratégica de certo(s) lado(s) em detrimento do(s) outro(s)²⁰.

Ainda assim, os motivos de segurança nacional não devem ser evocados para afastar a hipótese de divulgação ao público de certas informações, mas em regra apenas para adiar essa mesma divulgação.

d) Gritar fogo num teatro cheio²¹. Alguns economistas acreditam que o trabalho dos Bancos Centrais, entre outras funções do Estado, só pode ser realizado com eficiência se foi conduzido em segredo. Stiglitz (1999: 20) defende um sistema de contínua transmissão de

¹⁹ Veja-se por exemplo o cuidado da Autoridade da Concorrência (www.concorrenca.pt) em rasurar certos nomes e números de forma a proteger os interesses económicos e a imagem dos envolvidos, e nomeadamente dos denunciante.

²⁰ Em entrevista ao Jornal i por Gonçalo Venâncio publicada a 23 de Agosto de 2010, Augusto Santos Silva disse que os espões militares seguiam para teatro de operações do Afeganistão nesse Outono. Neste domínio, talvez a transparência tenha ido longe de mais. Apesar de, em princípio, uma afirmação tão genérica não colocar em risco nem a segurança no trabalho dos referidos espões.

²¹ A expressão de Stiglitz (1999: 21) refere-se a uma famosa passagem de Oliver Wendell Holmes, juiz do Supremo Tribunal Americano, que no caso *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47, 52 (3 de março de 1919) se pronuncia no seguinte sentido: “The most stringent protection of free speech would not protect a man in falsely *shouting fire in a theatre* and causing a panic. It does not even protect a man from an injunction against uttering words that may have all the effect of force (...) The question in every case is whether the words used are used in such circumstances and are of such a nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress has a right to prevent. It is a question of proximity and degree. When a nation is at war, many things that might be said in time of peace are such a hindrance to its effort that their utterance will not be endured so long as men fight, and that no Court could regard them as protected by any constitutional right”.

informação que permita pequenos ajustamentos graduais por parte do mercado e permita “a ordeira evacuação do teatro”.

e) Pactos públicos negociados publicamente raramente são uma boa opção, dado que a natureza delicada de algumas negociações pode ser perturbada por excessivas pressões externas, inevitáveis com a sua passagem para a esfera pública, diminuir a flexibilidade dos negociadores na hora de fazer cedências. A questão aqui parece-nos ser mais relativa ao tempo da divulgação do que à existência de uma divulgação. Muitas vezes este pretexto é usado para fazer com que o público conheça muito pouco, muito tarde.

“[T]he public is all too often treated disparagingly: it is entitled to know the arguments for the proposal, but not the pros and cons that went into it— like a child who should not witness disagreements between the parents” (Stiglitz, 1999: 22).

f) “Roupa Suja”. Há a ideia, talvez ainda mais presente em Portugal, de que o debate público traz à superfície, pela turbulência que lhe é natural, demasiadas impurezas, revelando desnecessariamente que foram cometidos erros, que há pontos contra e prejudicados por qualquer decisão ou que são possíveis diversos cenários para uma mesma ação. De facto, pode parecer surpreendente que num mundo de incertezas os decisores públicos raramente assumam os seus erros ou confessem a falibilidade das suas previsões, mas isso prende-se com a ideia de que a discussão pública dos erros e incertezas mina a autoridade das pessoas ou a credibilidade das instituições; como se uma avaliação pública dos méritos e desméritos de uma proposta ou política fosse “lavar roupa suja em público”.

“Admission of fallibility and demonstration that one can learn from one’s mistakes should enhance public confidence in an institution, at least by demonstrating that the institution has enough confidence in itself and in democratic processes to engage in open discussions” (Stiglitz, 1999: 23).

Sendo o errar inevitável, mas aprender com os erros meramente opcional, acaba por transmitir mais credibilidade a instituição que assume os erros e procura aprender com eles, do que a que os nega. Isto não quer dizer que a discussão pública condicione fatalmente a ação, mas que será frequentemente mais fácil convencer o público da necessidade e oportunidade de uma política envolvendo-o no processo de decisão do apresentando-lhe a medida como imposição estranha²².

²² Stiglitz (1999: 24) compara o governo a uma equipa: “Before decisions are made, there needs to be open discussions, at least within the team, though within any government, there will be a division of responsibility, with each agency taking ultimate responsibility for the decisions which fall within its purview — though often within the public sector there are several agencies with significant interests at stake. Without effective

Ainda assim há autores mais céticos que criticam todo este “otimismo da transparência”, assente na ideia de que instituições mais transparentes são panaceia para todo o tipo de males que afligem o setor público, nomeadamente a corrupção.

Na introdução a uma série de artigos sobre os limites da transparência, Moore (2011), enfatiza os efeitos perniciosos da mesma, que se prendem nomeadamente com o facto de o excesso de informação ter efeito equivalente ao da falta de informação, quando não existe um tratamento adequado da mesma (Curtin & Meijer, 2006). Se a informação for tratada pelos próprios pode haver um interesse em esconder dados relevantes, se for tratada por terceiros (ONG ou jornalistas) estes podem estar mais interessados em sublinhar as histórias de fracasso que as história de sucesso, diminuindo a confiança no sistema (Curtin & Meijer, 2006)²³.

Marsh (2011) lembra quão distópica pode ser a utopia transparência, da informação perfeita sobre os serviços públicos. Ter uma base de dados com estatísticas compreensivas sobre o sucesso de todos os cirurgiões do Serviço Nacional de Saúde, nos diferentes tipos de operações que executam em pacientes com diferentes graus condicionalismos é sem dúvida extremamente útil para poder alocar os recursos humanos dentro do sistema de forma a otimizar os resultados, idealmente preparando a próxima geração de grandes cirurgiões.

Se o sistema estiver bem feito ninguém duvidará da sua pertinência. Mas se todos os indivíduos tivessem acesso a essa base de dados ninguém permitiria que o seu filho fosse operado por outra pessoa se não o melhor cirurgião disponível, independentemente das necessidades globais do sistema naquele momento.

participation in the decision making over which they have some jurisdiction, there will, of course, not be “ownership” and “buy-in” of the decision, and it will be difficult for the team to work smoothly”. Talvez pudéssemos falar de uma equipa mais alargada, já que o representante político precisa, no exercício das suas funções de liderança, de obter não apenas o consenso dos seus pares, como, pelo menos frequentemente, dos cidadãos e dos agentes administrativos.

²³ Os autores sublinham o valor cultural, simbólico, ou mítico da transparência, referindo-se a eventuais efeitos retóricos: “From a cultural perspective, the assumptions should be regarded as ‘myths’. Myths are defined as stories embedded with meaning. They anchor values, guide the behaviour of social actors, tell them what is important and how to act. Modell [25, p. 40] describes myths as more or less institutionalised or taken-for-granted images that serve as sense-making devices around which organizational members may rally and create a shared identity. Myths express common values, norms and experiences and enable people to coordinate and integrate their behaviour in a sensible way. Meyer and Rowan [24] show us the importance of ‘myths’ that legitimise the transformation of organizations to meet changing environmental conditions in order secure success, survival and resources. From that perspective, increased transparency adds to the legitimacy of the European Union towards its environment. Myths can thus be useful in guiding the EU into the future. We acknowledge that rhetoric enables policy makers and politicians to mobilize people and organizations for their ideas. (...) We want to warn against a simplified trust in the benefits of technology: enhancing legitimacy is much more complicated than creating fancy websites” (Curtin & Meijer, 2006: 120-121).

Ainda assim, Stiglitz (1999) sublinha que o acesso à informação não é apenas uma questão instrumental — um meio para atingir maior eficiência — mas que existe um direito a ser informado sobre o que o governo está a fazer e porque razão. Conclusão que é consistente com a perspetiva adotada relativamente à soberania popular e ao mandato público.

Stiglitz relembra os estudos de Sen (1981) que mostram que a fome em massa pouco tem a ver com problemas na disponibilidade de comida: “The problem was not the shortage of food but lack of information and “voice”. People will starve when their entitlement is not sufficient to buy the food necessary to keep them alive” (Bellver e Kaufmann, 2005: 2).

“[T]here are strategies that offer particular promise. The coupling of progress on improving voice and participation — including through freedom of expression and women’s rights — with transparency reforms (...) can be particularly effective” (Kaufmann, 2005: 42).

A transparência funciona também no combate à corrupção porque age diretamente na relação entre agente e principal, diminuindo as assimetrias de informação que geram os problemas de agência a que temos vindo a aludir. Estas conclusões são validados por estudos empíricos (Blumkin & Gradstein, 2002)²⁴.

b) Poderes discricionários

Se não houver um protocolo definido para a análise de uma candidatura a um subsídio, por exemplo, é mais fácil tomar atalhos sem ser detetado. Se os critérios para a atribuição não estiverem bem definidos, ou se não houver regras técnicas uniformes, as possibilidades para alegar que se estava a interpretar a lei são maiores. Quanto mais forem os poderes discricionários maiores as possibilidades de abuso (Jain, 2001: 77). Se um agente tem ordens precisas é fácil para o supervisor e para o principal detetarem anomalias, mas se cada agente poder escolher que processos têm prioridade, é virtualmente impossível detetar que o agente foi subornado para despachar um caso com mais urgência.

Do ponto de vista empíricos, esta análise é apoiada por Johnson, Kaufmann & Zoido-Lobatón (1998: 387) que defendem que mais poderes discricionários significam em regra um peso acrescido para as empresas e negócio e portanto geram um incentivo para a corrupção e para a economia paralela.

²⁴ Em sentido contrário, Bac (1999) ressalva a possibilidade de uma maior transparência incentivar a aposta em ligações com as pessoas certas, dado que o processo de decisão é mais transparente e as ligações pessoais mais essenciais para uma “corrupção bem sucedida”.

c) Ineficiência administrativa

Pode-se dizer neste capítulo que a corrupção favorece a eficiência em máquinas administrativas lentas, mas, como veremos em sede própria, é possível que essa lentidão seja provocada pela corrupção.

Numa máquina administrativa, os agentes mais podem exigir tanto maior suborno quanto maior for a diferença entre o tempo de avaliação de um processo com e sem o mesmo. Se a decisão demorar vários anos, uma redução de uns meses no tempo de apreciação do processo pode significar enormes ganhos para os indivíduos e empresas que dependem da decisão. Mas, num sistema eficiente, em que os processos são vistos uns poucos dias, são menos significativos os ganhos associados a uma diminuição do tempo na avaliação dos processos, pelo que pelo menos parte da corrupção associada à prática de atos lícitos terá tendência para ter pouca expressão.

A este propósito é expressivo o comentário do capítulo nacional da Transparency International, a TIAC (Transparência e Integridade – Associação Cívica) relativamente à atribuição do estatuto de Projeto de Interesse Nacional, ou outros de cariz excepcional:

“A inexistência de processos de licenciamento transparentes, rápidos e simplificados induz à teia burocrática e à emergência de ‘vias rápidas’ para facilitar quem melhor ‘pague’ em contrapartidas. A reorganização administrativa do licenciamento implica recursos humanos, técnicos e tecnológicos (...) Se estas bases de dados existissem e os recursos humanos estivessem reorganizados para efetuar os licenciamentos de forma transparente, rápida e simplificada, não haveria necessidade de ‘vias rápidas’” (Transparência e Integridade Associação Cívica, 2011: 16).

d) Regulação da prática económica

Quando um Estado cria um imposto aduaneiro, atribui um subsídio ao investimento, regula a entrada de novos agentes num dado setor económico, ou garante direitos de propriedade industrial a uma farmacêutica está a provocar distorções no mercado que vão afetar a concorrência. Claro que vão, na maioria dos casos, servir outros fins — defender a vida e a saúde dos cidadãos, promover o crescimento económico de um setor chave, incentivar a investigação e desenvolvimento ou proteger os consumidores do mercado regulado — mas a intervenção estatal cria rendas económicas, dando condições para que determinados agentes usufruam, pelo menos durante determinado tempo, de lucros extraordinários.

Não estamos com isto a defender a debandada geral do setor público de toda a intervenção na economia — ela serve e atinge muitas vezes propósitos legítimos — é preciso ter em atenção que quanto mais regulado for um setor, quanto mais difícil for obter uma licença, quanto mais elevados forem os impostos, mais incentivos existem para que haja corrupção.

Um bom exemplo de uma matéria em que a intervenção estatal cria contextos propícios para a corrupção são as limitações ao comércio internacional. Wei (2000b) mostra que economias mais abertas ao comércio internacional têm níveis mais baixos de corrupção. Esta correlação pode tanto ser explicada pelo facto de o comércio internacional favorecer a concorrência, diminuindo a corrupção; com pela circunstância de as empresas serem afastadas por um sistema político-económico mais corrupto; ou pela ideia de que países que pelo seu tamanho, localização geográfico ou perfil económico sejam mais abertos ao comércio internacional têm maiores incentivos para criar boas estruturas de governo.

e) Instituições do Estado de Direito

“Bribery and graft are crimes of calculation and not of passion” (Myint-U, 2000: 52). Um agente só se decide pela corrupção quando e na medida em que os benefícios marginais expectáveis superam os custos marginais expectáveis. Ora os custos marginais variam essencialmente de acordo com a perceção que o agente tem da gravidade da punição que o espera e da probabilidade de ser aplicada a sanção respetiva²⁵. Se sabe que não vai ser apanhado, então por maiores que sejam as penas o benefício que ele retira será sempre superior aos custos. Pelo contrário, se sabe que será certamente apanhado a violação da lei dificilmente compensará, por menores que sejam as penas.

Os mecanismos institucionais funcionam essencialmente aumentando as possibilidades de o agente ser apanhado e desincentivando, nessa medida, a violação da lei. E são particularmente importantes quando as pessoas envolvidas num esquema de corrupção têm em regra grandes incentivos para manter o esquema oculto e não violarem o pacto de segredo que lhe está implícito porque todos beneficiam da manutenção do esquema e não de o furarem de algum modo (Gray & Kaufmann, 1998: 9).

²⁵ Estudos da Criminologia mostram que há outras variáveis envolvidas, nomeadamente custos psicológicos ligados à violação de normas morais subjetivas.

f) Rendimentos

Para Myint-U (2000: 40) os baixos rendimentos são motivo muitas vezes apontado para a existência de corrupção na base da pirâmide administrativa. Os salários no setor público são, em muitos países, mais baixos dos que no setor privado, para lugares com as mesmas responsabilidades e exigências e, em países pobres, os salários podem não chegar para suprimir convenientemente as necessidades dos funcionários e das suas famílias.

A situação é agravada pelo facto de em muitos países os riscos de doença, desemprego ou acidente serem elevados, mas não haver mecanismos de segurança, como uma segurança social e um serviço nacional de saúde de qualidade; pelo que os indivíduos têm de procurar fazer as suas próprias poupanças para se protegerem dessas eventualidades (Gray & Kaufmann, 1998: 9).

Mas não podemos esquecer que a linha entre a necessidade e a ganância é ténue e que sem medidas complementares o simples aumento dos salários dos funcionários pode não ter qualquer efeitos sobre a corrupção (Ni & Van, 2003: 7) e levar, por outro lado, a uma escalada da inflação e ao desequilíbrio das contas públicas. Ainda assim, não devemos abandonar o objetivo de, a prazo, aumentar as remunerações, eventualmente através de esquemas salariais mais inovadores que incentivem a eficiência, o cumprimento de objetivos e o comportamento ético. Relembremos que baixos salários constituem um fraco incentivo para o trabalho, com reflexos no moral e na *performance* dos agentes públicos que, mal pagos, se dedicam a vários empregos ao mesmo tempo, se tornam mais absentistas, perdem a autoestima e o prestígio social. Assim, torna-se mais difícil promover a eficiência ou recrutar e manter os melhores (Myint-U, 2000: 41).

g) Expectativas e Encargos Sociais

Viver em sociedade implica aceitar um conjunto de regras socialmente aceites. A maioria dos países têm sociedades de consumo em que as pessoas são julgadas socialmente pelo que têm. Mas, em muitas culturas, este fenómeno é agravado por uma certa expectativa em relação às figuras de poder — estas deverão participar em diversas celebrações sociais, pessoalmente contribuir generosamente para a comunidade, ou manter à sua volta um certo nível de ostentação correspondente ao seu *status* social.

Esperamos que um presidente da junta apoie financeiramente o clube da terra, que o Presidente da República vá de fraque a um jantar de angariação de fundos de uma instituição de caridade e faça a sua contribuição. Se somos convidados para apoiar um candidato

esperamos que este pague o jantar; se convidamos o empresário da região para padrinho dos filhos, esperamos um bom presente. Este tipo de gestos nada têm a ver com o desempenho da função ou cargo algum, mas fazem parte do conjunto de obrigações sociais que implicitamente vêm com estes.

A forma como somos percebidos contribuiu muito para a nossa auto imagem; a forma como as nossas funções são percebidas contribuiu para a imagem que temos delas. Assim, o peso destes encargos, que reflete falta de maturidade e institucionalização política, pode contribuir para os responsáveis políticos pessoalizem o exercício de funções. De alguma forma parece legítimo que haja benefícios *off the books*, se também há encargos *off the books*; o que adensa a confusão entre a esfera do público e do privado. Esta confusão é incompatível tanto com a ética republicana, como com os modelos weberianos e pós-weberianos de administração, caracterizados precisamente pela separação estrita entre os recursos pessoais e os recursos institucionais (Weber, 1947).

h) Dependência de terceiros

Como já dissemos ao falar sobre as gorjetas e os subornos, os agentes devem estar dependentes dos principais e não de terceiros. Se uma campanha política é paga quase integralmente por uma dada empresa, é difícil, mesmo para o mais honesto dos políticos, continuar a tratá-la com imparcialidade. Da mesma forma que não julgamos com imparcialidade os nossos familiares, amigos — ou inimigos, para quem os tenha — parceiros comerciais ou credores.

Quem tem uma dívida ao banco, não sente que deve nada ao banqueiro que lhe tira dinheiro da conta todos os meses. Mas o mesmo não se passa relativamente a quem nos marcou uma entrevista de emprego, quem nos apadrinhou a candidatura a determinada posição, a quem acreditou em nós quando precisávamos de quem desse esse salto de fé. As dívidas morais são mais perigosas do que as jurídicas, porque nunca são verdadeiramente saldadas.

Não estamos a dizer que todos estes atos que criam (voluntária ou involuntariamente) dívidas morais são atos de corrupção. Alguma margem de discricionariedade tem de existir na nomeação de pessoas para cargos de confiança política, onde o elemento de identificação político-ideológica ganha significado e justificação. O que não se justifica é talvez um conceito tão lato do que venha a ser um cargo de confiança política e a substituição de burocratas qualificados e independentes por membros de uma clique partidária sem

qualificações mínimas. Mesmo nos domínios que exigem ampla discricionariedade na atuação, esta nunca equivale a arbitrariedade.

i) Histerese

Talvez uma das características mais interessantes da corrupção seja a histerese. Como uma mola, ou um elástico, que têm a tendência para conservar a sua forma na ausência do estímulo que as gerou, também a corrupção, uma vez instalada num dado sistema tem tendência a nele permanecer. Ambientes com corrupção geram corrupção (Basu, Bhattacharya & Mishra, 1992). Esta afirmação tem sido suportada por alguns estudos empíricos (Herzfeld & Weiss, 2003 e 2007).

Quando a corrupção é rara e excepcional, esta desvia-se de tal forma do padrão de comportamento normal que favorece a existência de denúncias, as quais despoletam uma investigação, um julgamento e uma punição, cada qual levada a cabo pelos respetivos órgãos competentes. Mas quando a corrupção se revela um fenómeno generalizado, a informação que circula pelo o sistema é que é seguro ser corrupto. Há uma grande probabilidade de o comportamento passar despercebido, já que os sujeitos com que o agente lida não estranham pedidos de suborno, provavelmente até os aceitam com naturalidade e não fazem denúncias porque sabem que, mesmo que aquele agente seja despedido, o que for para lá em vez dele agirá provavelmente de igual modo. Neste como noutros casos, as reputações coletivas guiam os comportamentos e por isso tendem a cumprir-se (Tirole, 1996).

Esta ideia foi desafiada recentemente por Gunardi (2008) que, pela análise de informação relativa ao período entre 1984 e 2003, mostrou que alguns países tiveram progressos, outros tiveram retrocessos e outros grandes flutuações no nível de corrupção. Alguma correlação existe no curto prazo, mas vai-se diluindo com o tempo (Gunardi, 2008: 7) o que parece harmonizar-se com a ideia de que reformas estruturais, como as que foram implementadas em alguns países que são casos de sucesso, como Singapura, são capazes de sortir efeito e baixar os níveis de corrupção, mesmo quando esta apresenta níveis preocupantes.

A este propósito Vito Tanzi, antigo diretor dos assuntos fiscais do FMI e um dos economistas da instituição que estiveram em Portugal aquando da intervenção de 1983, tem mesmo um parágrafo que merece alguma reflexão:

“Some economies (Singapore, Hong Kong, Portugal) have managed to reduce the incidence of corruption significantly²⁶. Lindbeck (1998, p. 3) has pointed out that even in Sweden “corruption flourished . . . in the second half of the 18th century and in the early 19th century.” Thus, governments should not be fatalistic or passive about corruption” (Tanzi, 1998: 586).

²⁶ É significativo que o GRECO (Group of States Against Corruption), apesar de numerosas e valiosas sugestões ao nível legislativo e administrativo feitas nas diversas rondas de avaliação, não tem detetado em Portugal lacunas particularmente graves. No caso concreto da transparência no financiamento dos partidos são até tecidos elogios à exigência da nossa lei: “Portugal should be commended for having established such a detailed legal framework in this area and many of the principles contained in Recommendation REC(2003)4 on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns are reflected in the law” (Group of States Against Corruption, 2010: 23). O problema é a perceção de que a legislação atual não é cumprida, como testemunha o Ac. n.º 498/2010 do Tribunal Constitucional que julgou prestadas as contas do Partido Democrático do Atlântico relativas ao ano de 2007 e detetou ilegalidades e irregularidades na prestação de contas de todos os restantes partidos; com base nas quais o Ac. n.º 86/2012 condena quase todos os partidos portugueses com coimas que vão dos 5,000 EUR no caso do Partido Popular Monárquico e do Partido Humanista, até aos 75,000 EUR aplicados ao Partido Comunista Português; e dos 2,200 EUR de coima ao responsável financeiro do Partido Socialista Revolucionário aos 4,000 EUR aplicados a ambos os responsáveis financeiros do Partido Comunista Português. Este paradoxo reflecte parte da realidade portuguesa no combate à corrupção: os dispositivos legais até existem, mas a demora da justiça faz com que os efeitos preventivos das decisões condenatórias se sintam com menos força e se perpetue um sentimento de impunidade.

VI. Consequências da corrupção

Nem todos os autores defendem que a corrupção é um fenômeno negativo. Alguma doutrina, ainda que minoritária, defende que a corrupção é muitas vezes uma forma eficiente de contornar as regras de um mercado demasiado rígido ou de uma Administração Pública burocrática²⁷ (Bayley, 1966; Huntington, 1968; Leff, 1964; Leys, 1965), permitindo ao Estado poupar em salários (Tullock, 1996), ou substituindo onerosos pagamentos de impostos por mais modestas “gratificações” (Cheung, 1996; Lui, 1996; Olsen, 1998). Mas pode ser mais elaborado, como explica Leff (1979: 328): “In most underdeveloped countries, interest groups are weak, and political parties rarely permit the participation of elements outside the contending cliques. Consequently, graft may be the only institution allowing other interests to achieve articulation and representation in the political process”.

O argumento é em geral tentador para alguns neoliberais para quem todo o *bypass* do ineficiente e neste caso corrupto setor público é bem-vindo: parece que quanto menos governo, melhor governo (Hayek, 1944). Em alguns países a corrupção é um fenômeno tão generalizado que quem não a pratica fica com uma desvantagem competitiva tão grande que é empurrado para a corrupção. Como forma de permitirem a expansão das suas empresas para esses países, alguns países chegaram mesmo a permitir que os subornos a funcionários públicos de outros países fossem considerados como um custo dedutível fiscalmente (Bukovansky, 2006: 182).

²⁷ Mais recentemente, Méon & Weill (2008) concordam com a ideia de que a corrupção é prejudicial muitos casos, mas que poderá favorecer a eficiência em países onde a Administração é muito ineficiente. Ainda assim concluem: “A possible policy implication of these results is that countries plagued with extremely inefficient institutional frameworks may benefit from allowing corruption to flourish. This interpretation, however, is risky. A country that would allow unfettered corruption may eventually find itself with an even worse global institutional framework, and thus be caught in a bad governance/low efficiency trap. Encouraging countries to fight corruption, while also striving to improve other aspects of governance, mainly government efficiency, is likely a more prudent policy recommendation we can draw from these findings. Moreover, a successful policy package should be multifaceted as narrow reform programs can be counter-productive. Ultimately, of course, the best policy choice for a given situation depends on the dynamics of the interrelationship between corruption, governance, and economic performance, which are not fully understood yet” (Méon & Weill, 2008: 32).

Como diz Noonan (1987: 687), na Grécia antiga Δόποα tanto significava suborno como presente. No limite “todos os presentes são dados como forma de reciprocidade por favores passados ou futuros”. Independentemente da língua, a essência está na ambiguidade, em cunhar termos positivos (“uma atençãozinha”, “um sinal de reconhecimento”) que todas as partes veem como negativo ainda que “um mal necessário”. À vista desarmada poder ser difícil distinguir uma gorjeta de um pequeno suborno, ou um presente de uma “gorjeta maior”. Na distinção entre um e outro certamente que a determinação exata dos usos e costumes locais terá um peso determinante.

À semelhança do que foi feito com a questão da escravatura do século dezanove, é importante afastar o debate sobre a corrupção do domínio estritamente económico, em que parece ser sempre possível advogar, usando diferentes abordagens económicas, a favor ou contra qualquer fenómeno²⁸. Devemos recentrar o debate sobre a corrupção no domínio da ética e da moral (Noonan, 1987: 700) ou, até de modo a evitar problemas derivados da [talvez maior] diversidade de costumes e de perspectivas morais (Bukovansky, 2006: 183), no domínio da Justiça (You, 2006: 4).

Apesar disso, acreditamos os argumentos económico-sociais reforçam os ético-jurídicos e por isso torna-se importante expor ambos para que o caso seja apresentado de forma mais completa.

1. Competitividade e a Eficiência

A corrupção diminui a competitividade e a eficiência, tanto do setor privado como do setor público. Quando duas partes negociam um suborno para emissão de uma licença, por exemplo, estão a gerar custos de transação: vão-se encontrar nos respetivos horários de trabalho, usar os telefones ou telemóveis das respetivas organizações, vão marcar um “almoço de trabalho” para se ficarem a conhecer melhor e acertarem os detalhes da operação, etc.. Gray & Kaufmann (1998: 8) mostram num interessante estudo que o nível de corrupção de um país está ligado diretamente com o tempo que os gestores gastam a falar com funcionários públicos.

O problema é ainda mais grave quando as atividades de *rent-seeking* se tornam lucrativas ao ponto de atrair a atenção das pessoas mais talentosas numa economia e que geralmente se dedicam a atividades inovadoras para aumentar o bem-estar numa sociedade (Murphy, Shleifer & Vishny, 1991). Quando uma sociedade não incentiva os seus membros

²⁸ Fogel & Engerman (1995) advogam com base em argumentos económicos a favor da escravatura.

mais talentosos, mais empreendedores e inventivos, a aplicarem os seus dotes em atividades produtivas, eles aplicarão esses dotes de outra forma qualquer em atividades que não criam valor. De facto, diversos esquemas de corrupção demonstram um elevado nível de sofisticação; várias formas de *rent-seeking* são apenas possíveis graças a espíritos empreendedores (Baumol, 1990).

Se despirmos o conceito de empreendedorismo da ideia de criação de valor, e nos centrarmos na atitude e nas competências ligadas ao reconhecimento de oportunidades, perceberemos que:

“O talento empreendedor é afetado a actividades produtivas, a actividades produtivas, ou a ambas simultaneamente. Os benefícios que as economias retiram do empreendedorismo dependerão substancialmente da afectação do talento empreendedor dos cidadãos entre as actividades implícitas no empreendedorismo produtivo e as que são inerentes ao empreendedorismo improdutivo. O ambiente institucional e regulador (*regras do jogo*) afecta a atractividade económica de cada um dos conjuntos” (Cruz, 2011: 189).

Durante muito tempo, as forças armadas recolheram uma fatia generosa das grandes mentes estratégicas, porque era onde estas mais facilmente podiam ver o seu esforço valorizado socialmente e recompensado financeiramente. Na China imperial, muitos queriam tornar-se cobradores de impostos, porque estes chegavam a ganhar trinta vezes o seu salário em subornos. Assim, concentravam 18,7% da produção agrícola e mais de 25% do PIB em apenas 0,4% da população (Ni & Van, 2003: 3).

Um sociedade em que a corrupção compensa vai certamente atrair algumas das mentes mais brilhantes para a corrupção, desviando a sua atenção de atividades produtivas. Isto é especialmente grave já que parece ser difícil influenciar a oferta de empreendedores (Baumol, 1990).

Este efeito de dissuasão dos empreendedores a desenvolver as suas atividades é potenciado pelo facto de corrupção aumentar os riscos associados ao investimento. Se soubermos que para obter uma licença de construção vamos ter de passar por uma máquina corrupta, correndo o risco de ter de pagar subornos, expondo-nos a ameaças, podendo ser envolvidos em escândalos de corrupção, podemos desistir da ideia. Isto é verdade tanto para o investimento interno como para o investimento externo.

Os efeitos deste investimento direto estrangeiro (IDE), têm em regra um papel importante tanto na produtividade como nas exportações dos países anfitriões, e um *spillover effect* (Cheung & Lin, 2004; Hu & Jefferson, 2002) que varia bastante de indústria para

indústria e de país para país, de acordo com as características dos mesmos e com o *policy environment* (Blomström & Kokko, 1997).

No pior dos cenários, os benefícios do IDE são canalizados exclusivamente para um circuito mais ou menos fechado de empresas detidas por estrangeiros, como parece ter acontecido na indústria venezuelana ao longo dos anos noventa (Aitken & Harrison, 1999).

No entanto, vários estudos relativos ao mesmo período mostram que a indústria doméstica na China beneficiou muitíssimo do IDE, tanto ao nível da produtividade como da inovação. No melhor dos cenários, quando uma empresa inovadora decide a localização de uma grande fábrica num dado país ou região, isso contribui para a geração de emprego, tanto qualificado como não qualificado. Tem impacto na indústria regional, que por muitas vezes fornece a fábrica. Esta quer trabalhar com materiais de qualidade e por isso poderá apostar na formação dos seus fornecedores; vai apostar na formação dos seus empregados, transmitindo boas práticas de gestão, ensinando-os a lidar com tecnologias de ponta, transferindo *know-how*. A fábrica poderá mesmo apoiar ou pelo menos incentivar a construção e manutenção de infraestruturas que servirão a outras indústrias e a necessidade de lidar com mais mercadorias poderá levar a uma modernização dos canais de acesso aos mercados internacionais, diminuindo os preços. Assim, a competição levará frequentemente a uma melhoria da qualidade das empresas locais (Blomström, 2002; MacDougall, 1960).

Claro que nem todo o investimento terá efeitos tão positivos. Muitas regiões estão economicamente dependentes da presença de determinados investimentos que colapsam quando estes se deslocalizam, ou quando determinada indústria se torna obsoleta. Durante os anos noventa, as fábricas venezuelanas e indonésias que não tiveram IDE tiveram uma diminuição na produtividade, possivelmente fruto do fluxo dos melhores recursos humanos para as fábricas que recebiam (Aitken & Harrison, 1999). Mas, mesmo nestes casos, os autores do estudo avisam que vários dos benefícios podem só se materializar no longo prazo, à medida que os trabalhadores vão circulando entre as empresas da mesma indústria e as empresas menos produtivas vão saindo do mercado (Aitken & Harrison, 1999: 617).

Em resumo, se se souberem tirar vantagem das possibilidades e aproveitar investimento para chamar mais investimento, este traz mais emprego, valoriza o capital humano, favorece as exportações e pode ter um grande impacto na capacidade no crescimento económico, pelo que um baixo nível de IDE provocado pelo ao nível de corrupção é um efeito lamentável. Mas Méon & Sekkat (2005) mostram que o impacto da corrupção no crescimento

não é feito exclusivamente pela via da diminuição do investimento, especialmente quando a corrupção afeta outras variáveis da *governance*.

Outra forma de a corrupção diminuir a competitividade e eficiência é pela diminuição dos custos morais da evasão fiscal. Diz o ditado de que “ladrão que rouba a ladrão tem cem anos de perdão”. Pois se os contribuintes têm razões para acreditar que a máquina administrativa é corrupta e que o dinheiro cobrado em impostos e outras contribuições não serve interesses públicos mas caprichos privados, o custo psicológico de fugir aos impostos é necessariamente muito menor (Rothstein, 2005: 2). Quando nada separa agentes políticos de líderes de grandes organizações mafiosas e os agentes administrativos de capangas ou mercenários, então a legitimidade de uns e de outros para afetar as nossas liberdades ou se apropriarem do nosso património é em tudo idêntica, pois é nula.

As empresas e os indivíduos são empurrados para a economia subterrânea ou pelo menos não registada, onde o Estado não tem forma de conhecer, de controlar, mas também de tributar. Isto deixa os cidadãos e as empresas sem garantias jurídicas nas suas transações e o Estado com cada vez menos receitas, o que obriga em muitos casos a um agravamento dos impostos sobre aqueles que optam por pagar e por aqueles que, devido à natureza das funções que exercem, não têm grande margem para defraudar o fisco. Este aumento pode ser, por si só, um incentivo à evasão; num ciclo vicioso difícil de parar.

Ao erodir as possibilidades de o Estado arrecadar receita, a corrupção obriga a que os governos financiem a sua atividade através da senhoriagem, emitindo moeda (Blackburn & Powell, 2011). Com mais moeda em circulação, o valor da moeda cai, gerando-se um “imposto inflacionário”, particularmente perigoso se se entrar numa espiral inflacionária, como aconteceu no Zimbawe ainda em 2008²⁹.

Mas a própria corrupção funciona também como um imposto secreto, imprevisível e regressivo, o que pode levar à substituição do trabalho pelo lazer (Abed, Gupta & Alonso-Terme, 2002: 12; Becker, 1965; Myint-U, 2000: 48; Toerrell, 2007: 12).

Wei (1997, 2000a) estima que, devido à incerteza relacionada com a corrupção esta tem um efeito equivalente aos impostos sobre as multinacionais, na altura de estas decidirem

²⁹ Recordamos que numa fase hiperinflacionária a diminuição do poder de compra das pessoas que auferem rendimentos fixos, ou dificilmente atualizáveis, como rendas, salários ou juros de depósitos a prazo com taxas fixas, é o menor dos problemas. Durante a crise inflacionária ocorrida na Hungria entre 1944 e 1946, a 30 de junho de 1944, 33.51 pengő equivalia, a um dólar; a 31 de julho o câmbio marcava 4.6×10^{29} pengő para um dólar. Em períodos tão fortemente inflacionistas o dinheiro perde valor como sinalizador de preferências no meio de tanto ruído gerado pela pressão inflacionária. Durante essa época a rádio anunciava duplicações de preço diárias e por vezes várias vezes ao longo do dia. Neste clima económico não há confiança para a celebração de contratos a longo prazo, sem os quais é difícil entender possibilidades de crescimento e desenvolvimento.

onde investir. De acordo com o modelo encontrado por Wei (1997) se Singapura aumentasse o seu nível de corrupção para níveis equivalentes aos do México o impacto desse simples facto no IDE seria equivalente a uma subida da taxa de imposto sobre as pessoas coletivas em 32 pontos percentuais³⁰. E usando uma abordagem completamente distinta, Fisman & Svensson (2007) mostram que em média enquanto um aumento de 1% no montante de imposto pago gera um decréscimo nas vendas de 1%; um aumento de 1% no valor médio de suborno pago gera um decréscimo nas vendas de 3%. Dados que materializam o que Shleifer & Vishny (1993) haviam defendido, ou seja, que a corrupção tem um efeito mais pernicioso que os impostos para o crescimento económico.

2. Desenvolvimento

Tão preocupante do que o impacto no crescimento económico é o impacto no desenvolvimento. Num inquérito a mais de 150 altos funcionários da administração pública de mais de 60 países em desenvolvimento revelou-se que a corrupção no setor público foi considerada o maior obstáculo ao desenvolvimento e ao crescimento dos seus países (Gray & Kaufmann, 1998: 8).

É sabido que há uma relação entre o crescimento e desenvolvimento. É possível uma economia crescer e não haver uma melhoria nas condições de vida da população, especialmente quando uma elite captura os frutos desse crescimento ou são feitos maus investimentos pelos agentes públicos. Ora a corrupção alimenta ambos os fenómenos, como veremos abaixo.

2.1 Desigualdade

A corrupção tende alimentar uma elite política e administrativa que, por isso mesmo, não tem motivos para combater o fenómeno. Klitgaard (1988: 14) conta a história de uma funcionária dos impostos que disse a um investigador que para ver a mais extensa, cara e extravagante parada automóvel de Manila precisava apenas de se deslocar até ao estacionamento do seu local de trabalho. Estes funcionários pagos para detetar e ajudar a punir comportamentos fraudulentos e corruptos não têm incentivo para o fazer se eles próprios beneficiam desse estado de coisas. O dinheiro da corrupção vem de muitos para poucos e é gasto de forma a beneficiar poucos e não muitos — o que é gasto em carros de

³⁰ Em termos práticos, isto significaria um aumento da taxa de imposto sobre as pessoas coletivas dos 17% para os 49%, tendo em conta os dados para 2012, disponíveis em <http://www.guidemesingapore.com/taxation/topics/singapore-tax-rates>, e consultados a 23 de abril de 2012.

luxo, não promove o desenvolvimento como se fosse para o estado e investido em escolas ou hospitais.

A desigualdade gritante³¹ criada pela corrupção impede a formação de uma classe média instruída que sirva de pilar fundamental a um regime político democrático (Barro, 1999) e que promova o crescimento económico (Bénabou, 1996).

2.2 Maus Investimentos

A corrupção incentiva maus investimentos por parte dos agentes políticos (Mauro, 1995). A decisão de regular ou não regular, de subsidiar ou tributar, de permitir ou proibir, de investir ou desinvestir pode ser feita não com base em argumentos políticos, jurídicos ou económicos legítimos, mas tendo em vista o alargamento das possibilidades de corrupção. Por exemplo, na construção civil as possibilidades são muitas: uso de materiais mais fracos, de mão de obra estrangeira ou infantil, atalhos de engenharia ou *design*, permitir a criação de margens para mexer nos orçamentos que podem servir para pagar às pessoas certas, mas que podem fazer pontes que cair³².

Mauro (1997) mostra que a percentagem das despesas do orçamento de Estado com saúde diminuem em função do nível de corrupção. Tanzi & Davoodi (1997) demonstram que Governos corruptos dão prioridade a projetos mais caros, centralizados e de construção; face a projetos mais baratos, descentralizados e de manutenção de infraestruturas, em que os custos de transação são menores em proporção com os valores a que podem chegar as vantagens que se podem retirar. Note-se que um desvio de algumas centenas de milhares na construção de uma barragem, que custa muitos milhões, pode ficar a dever-se a compreensíveis erros de cálculo, justificáveis pela ocorrência de imprevistos normais. Mas esses desvios podem ter-se ficado a dever a subornos, desvios, favorecimentos, etc.

Outra distorção promovida pela corrupção e que pode prejudicar o desenvolvimento prende-se com projetos de grande complexidade técnica, em que é difícil conhecer o preço de mercado dos produtos. Quanto maiores forem as assimetrias de informação, maior a dificuldade em tornar *accountable* os responsáveis por investimentos decididos em função de uma agenda privada.

Também se observa uma preferência pelo investimento nas cidades (Myint-U, 2000: 50). A população das cidades é, em regra, mais instruída, mais exigente e tem mais acesso ao

³¹ Veja-se o exemplo dos cobradores de impostos na China imperial (Ni & Van, 2003).

³² Sobre o tema da corrupção no setor da construção civil, ver um muito interessante estudo de Sohail & Cavill (2008).

exterior e eventualmente a culturas em que a corrupção não é um *modus vivendi*. As revoltas raramente começam no campo porque para uma revolução é preciso um dada massa crítica. É difícil gerar-se consciência da força e da vontade coletiva quando as pessoas não se encontram reunidas no mesmo local: na mesma praça, ou nas mesmas redes sociais. Por isso, é preciso manter a população das cidades contente, em particular das capitais, em que o risco de uma revolta bem sucedida é percebido como maior.

Maiores investimentos nas grandes cidades levam a que haja um incentivo para a população se concentrar em torno destas, em busca de trabalho, o que leva a problemas de sobrepopulação, desertificação do interior, falta de oportunidades no interior no campo, etc. (Henderson, 2002). Como muitas vezes os investimentos apenas geram emprego temporário a população que migra para as cidades pode ver-se rapidamente numa situação de desemprego, podendo haver a tentação de o combater com mais investimentos do mesmo género, o que evita uma desejável desconcentração dos investimentos que suporte uma estratégia de crescimento mais homogénea e sustentável (Henderson, 2002).

Finalmente, a corrupção pode desviar os investimentos para setores como a defesa, onde facilmente se pode alegar que o valor, as quantidades, a natureza, as capacidades e a localização do equipamento adquirido são secretas por motivos de segurança nacional (Heines, 1995; Myint-U, 2000). Ninguém pergunta quanto custa um míssil, poucos podem ir ver se o avião chegou, poucos têm os conhecimentos técnicos para aferir da pertinência da compra de um submarino e o material militar é dispendioso.

Estas hipóteses são corroboradas pelos estudos estatísticos de Gupta, Mello & Sharan (2001), que mostram uma associação positiva entre o nível de corrupção, a despesa com o setor da defesa e a despesa com contratos no setor da defesa; tanto se considerarmos estas variáveis em percentagem do PIB, como em percentagem das despesa pública. Gupta, Mello & Sharan (2001) sugerem mesmo que estes resultados possam servir de base à consideração do peso do setor da defesa no setor público como indicador da qualidade de governo.

Myint-U (2000: 50) resume assim algumas destas conclusões:

“Corrupt regimes therefore tend to devote a large share of their national budget expenditures on acquiring sophisticated military hardware and on large projects, and less on education and health, and on other priority needs that would contribute towards overcoming critical bottlenecks in the economy and help ease hardships that most ordinary people face in their daily lives”.

3. Outras consequências

As normas que são violadas pela corrupção existem por algum motivo. Mesmo aqueles mais céticos da atuação do Estado terão de concordar que, ao menos às vezes, as normas violadas ou contornadas por quem se deixa corromper existem para defender direitos e interesses legítimos que dessa forma ficam desprotegidos.

Esses interesses podem ser financeiros (pense-se na cobrança de taxas e impostos), políticos (fraude eleitoral), ambientais (licenças para abate de árvores), económicos (decisões em matéria de concorrência), sociais (alimentos desviados de programas de luta contra a fome), de segurança (regulamentação urbanística), de defesa nacional (venda de armamento militar a organizações terroristas), de saúde (regulação da presença de determinadas substâncias nos alimentos ou na água para consumo público), ou de outras índoles.

Quando um funcionário fecha os olhos a irregularidades de construção, não é apenas uma norma do ordenamento jurídico que é violada, não é apenas a reputação do país que sofre afastando investimento, não é só o desenvolvimento que é adiado, não é só a fuga de cérebros que se acelera, mas é a vida de muitos que é colocada em risco para benefício de uns quantos.

4. Confiança Social

Sentimos a necessidade de deixar para último e autonomizar aquela que nos achamos ser a mais perniciosa consequência da corrupção enquanto patologia de uma relação de agência.

No trânsito, cumprimos as regras da prioridade porque confiamos que os outros as cumpram também; cumprimos os nossos contratos porque acreditamos que a outra parte fará o mesmo; e, pelo menos em regra, sentimos-nos seguros em casa, no trabalho, ou nas ruas, porque acreditamos que ninguém aparecerá para lesar a nossa integridade física, a nossa honra, ou o nosso património. Quando nos referíamos à confiança social de um indivíduo, queremos aludir ao quanto este acredita que vão respeitar os seus direitos e cumprir sua palavra.

Rousseau *et al.* (1998: 395) definem confiança como “a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another”. Pode parecer tautológico, mas isto quer dizer que a confiança nos outros depende do quanto pensamos que eles são de confiança. Mas que critérios usamos para aferir do quanto os outros são de confiança?

Grimmelikhuijsen (2010) diz-nos que a confiança é um conceito multifacetado, ligado a percepções relativas à competência, benevolência e honestidade. Essas percepções relativas à generalidade das pessoas não são compatíveis com a corrupção endémica. Se é possível considerar que dada pessoa é competente mas corrupta, será bem mais difícil considerar que é benevolente mas corrupta, e quase impossível entendê-la como honesta, mas corrupta.

Todas as sociedades estão unidas por laços de confiança; mas umas — muito! — mais que outras. A importância da confiança social para indivíduos e comunidades saudáveis e funcionais, é sublinhada por Rothstein & Uslaner (2005: 41):

“At the individual level, people who believe that in general most other people in their society can be trusted are also more inclined to have a positive view of their democratic institutions, to participate more in politics, and to be more active in civic organizations. They also give more to charity and are more tolerant toward minorities and to people who are not like themselves. Trusting people also tend to be more optimistic about their own ability to influence their own life chances and, not least important, to be more happy with how their life is going. (...) Cities, regions, and countries with more trusting people are likely to have better working democratic institutions, to have more open economies, greater economic growth, and less crime and corruption”.

Fukuyama (1995) descreve como a confiança é um elemento fundamental de todo o tipo de relações sociais. O autor compara países e culturas com elevada confiança social e baixa confiança social de forma a entender como os valores e crenças moldam as formas de associação económica, nomeadamente criando condições propícias para o estabelecimento de grandes empresas necessárias para competir na economia global. É traçado um cenário negro para instituições e países que se deixem levar por formas de interação social que aniquilem a confiança nos outros.

A lição de Fukuyama tem particular relevo para países como Portugal, em que um individualismo de visão paroquial tem impedido os indivíduos de unirem os seus esforços, recursos, conhecimentos ou terrenos de forma a criar sociedades mais competitivas.

A transparência tem sido um dos caminhos avançados para a construção de confiança social (Brin, 1998) mas com resultados nem sempre consistentes. Por exemplo, Grimmelikhuijsen (2010) num curioso estudo que deu acesso total às atas das reuniões de um autarquia holandesa a um grupo de cidadãos, acesso às minutas a um outro e não deu qualquer tipo de acesso a um terceiro grupo de controlo, descobriu que a transparência pode diminuir a

percepção de competência, embora o grupo com mais informação tenha mostrado acreditar mais na benevolência e honestidade das decisões. Segundo o autor, estes resultados devem-se a uma discrepância entre a realidade e as expectativas dos eleitores relativas em particular à competência dos seus representantes políticos. Com mais transparência os eleitores têm uma ideia mais exata da competência dos seus representantes, o que pode significar mais confiança nuns casos e menos confiança noutros, dependendo possivelmente do nível de competência percebido (baseado na reputação, em generalizações e na credibilidade da mensagem transmitida) e do nível de competência real.

Uma forma de aferir a confiança social é perguntando às pessoas se elas confiam nas outras. No World Values Survey fizeram a 83 mil pessoas, de mais de cinquenta países, a seguinte pergunta: “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?” (World Values Association, 2009).

As respostas revelam uma realidade bastante heterogénea, ainda que na maioria dos países a desconfiança tenha prevalecido: na Noruega 74,2% confiavam nos outros, contra apenas 3,8% em Trinidad e Tobago. De um lado ao outro do espetro a cultura joga um papel importante, como salienta Fukuyama (1995) mas não deixa de ser surpreendente que, em 1999³³, Portugal tivesse apenas 10% dos inquiridos a confiar nos outros, um valor descontextualizado do contexto cultural em que nos inserimos (World Values Association, 2009). Na Europa Ocidental podemos assistir a uma grande diferença entre Norte (onde a confiança é das mais elevadas do estudo: 40-74%) e do Sul (onde os valores são bastante medianos: 20-30%). Mas um valor de 10% só tem paralelo com o Chipre no nosso universo cultural. Há mesmo poucos países no estudo com valores de confiança mais baixos³⁴, o que não deixa de ser tão preocupante como surpreendente, especialmente à luz do que vimos acima.

Para Rothstein & Uslaner (2005: 42) os elementos essenciais para a existência desta confiança social são a existência de igualdade económica e promoção da igualdade de

³³ Data dos últimos dados disponíveis.

³⁴ Na chamada quarta vaga deste estudo (1999-2004), em mais de sessenta países de todos os continentes, com dimensões várias e com as mais diversas raízes culturais, apenas as Filipinas (8,4%), o Uganda (7,6%) e a Tanzânia (8,1%) têm valores mais baixos. Se compararmos os dados de Portugal em 1999, com os da quinta vaga (2005-2008), apenas o Brasil (9,4%), o Chipre (9,9%), o Gana (8,5%), a Malásia (8,8%), o Peru (6,3%), o Ruanda (4,9%), Trinidad e Tobago (3,8%), e a Turquia (4,9%) têm valores mais baixos, em mais de cinquenta países. Nenhum dos países que tiveram valores de confiança social abaixo de Portugal na quarta vaga participou na quinta vaga. Dos que tiveram valores abaixo dos de Portugal na quinta vaga, apenas o Peru e a Turquia participaram na quarta vaga, tendo tido valores de 10,7 e 15,7% respetivamente.

oportunidades. E mais à frente referem a propósito da relação entre corrupção e confiança social:

“There may not be a direct tie between effective government and trust, but dishonest government undermines trust at least indirectly — and it makes universalistic welfare policies difficult to enact. (...) First, corruption is based upon loyalty to the in-group and not to the larger society. (...) Second, universalistic policies require higher levels of taxation than do means-tested programs, and dishonest governments will have fewer resources to spend on public programs. (...) Third, while universalistic social welfare policies promote generalized trust, they are unlikely to be adopted in a society that initially ranks low on equality and trust” (Rothstein & Uslaner, 2005: 53 e 54).

Noutra obra, o autor sueco liga a desconfiança social à capacidade do Estado recolher receita fiscal, recordando um encontro com um alto funcionário russo que se mostrou intrigado com a diferença entre a capacidade das autoridades russas e suecas na cobrança de impostos³⁵. Rothstein (2005: 2) explica então que “[S]ince people believed that other people generally paid what they were supposed to, they also paid” e cita Scholz & Lubell (1998: 411) que dizem: “citizens will meet obligations to the collective despite temptation to free ride as long as they trust other citizens and political leaders to keep up their side of the social contract”.

Tudo isto parece relacionar-se com o que explicámos teoricamente, mas é You (2005 e 2006) que utiliza um vasto arsenal estatístico para defender que corrupção e desconfiança social se reforçam mutuamente através de uma variável que influencia ambos os fenómenos: a iniquidade económica.

Durante muito tempo julgou-se que a desconfiança social estava essencialmente relacionada com a diversidade religiosa ou étnica, que levava a uma falta de coesão social, mas You (2005) mostra que se tivermos em linha de conta fatores como a corrupção, o rendimento e a maturidade da democracia, o fator da diversidade étnica quase que perde expressão como variável justificadora da desconfiança social. Para além de ligar corrupção, iniquidade e desconfiança social, You (2005) estabelece que a desconfiança está mais relacionada com a obliquidade, ou assimetria (*skewness*) na distribuição dos rendimentos do que com a dispersão dos mesmos. Ou seja, quando os rendimentos obedecem a uma distribuição normal, com uma grande percentagem dos cidadãos pertencentes à classe média,

³⁵ Os russos conseguiam apenas recolher 24% dos impostos calculados com sendo devidos, contra 98,7% das autoridades suecas. Os valores não tomam em consideração a economia não declarada, mas apenas o montante de imposto liquidado (Rothstein, 2005: 2).

pode até haver ricos muito ricos e pobres muito pobres, que o sentimento de desconfiança não é tão grande do que se houver um grande número de pobres com rendimentos próximos da classe média e um pequeno número de ricos que não são assim tão ricos.

No primeiro cenário, a dispersão de rendimento é maior do que no segundo caso, pelo que se poderia dizer que a desigualdade é maior. Se fosse a semelhança a justificar a confiança, sociedades com grande número de pobres deveriam exibir maiores níveis de confiança social do que sociedades com partes significativas da população em cada uma das classes sociais. Seria também indiferente que o grosso da população fosse pobre ou de classe média. No entanto não é isso que as estatísticas dizem. O que parece ser relevante para a confiança social é que haja um sentimento de justiça (*fairness*) na distribuição³⁶ dos rendimentos, indiciada pela distribuição normal dos rendimentos; o que é coerente com a existência de igualdade de oportunidades (You, 2005).

Aqui a palavra “normal” é usada em sentido técnico, conforme o léxico próprio da estatística, e não com qualquer significado conotativo. Neste sentido, obedecem a uma distribuição normal ocorrências aleatórias independentes de média finita e variância limitada; pelo que muitos factos, quer nas ciências exatas quer nas ciências sociais, têm uma distribuição normal. Aliás, grande parte dos fenómenos probabilísticos de natureza contínua, e mesmo alguns de natureza discreta, tendem ter como valores mais frequentes aqueles que se encontram em torno da média; quanto mais afastados da média, mais raros são. Assim, independentemente das probabilidades que descrevem cada fenómeno isoladamente, se a amostra for suficientemente grande, a Teoria do Limite Central, permite-nos confiar que ocorrerá uma distribuição próxima da normal.

Para You (2005) este sentimento de justiça essencial para a criação de um sentimento de confiança social é criado por três formas de Justiça: a justiça formal — que se materializa para este autor na existência de um ambiente livre de corrupção — justiça distributiva — traduzida em igualdade de rendimentos — e a justiça procedimental — consubstanciada na maturidade das instituições democráticas e na igualdade política. Pelo que vimos no decurso deste capítulo, é fácil entender como pode esta agir sobre as três formas de Justiça enunciadas pelo autor.

É a relação de confiança no outro que é corrompida quando o público é usado no interesse do privado. Não apenas a relação de confiança no agente em concreto que praticou a

³⁶ Aqui distribuição aparece no sentido de resultado obtido pelos sujeitos no mercado (distribuição, *stricto senso*) corrigido pela ação redistributiva do Estado (redistribuição). Referimos-nos assim à distribuição real dos rendimentos numa sociedade entre os elementos que a compõem.

ação, mas em todos os agentes — quer sejam corruptos ou não — e nas instituições em que estes estão inseridos, bem para lá do momento em que todos os potenciais envolvidos já saíram da mesma. A natureza oculta do pacto agente-cliente que está na base de muitas formas de corrupção faz estender esta desconfiança a todos os elementos da sociedade; e quanto mais endémica for a corrupção, mais se reforça o sentimento de desconfiança social (Rothstein & Uslaner, 2005).

VII. Políticas de Combate à Corrupção

1. Incentivos, Seleção e Desempenho

“People respond to incentives, although not necessarily in ways that are predictable or manifest” (Levitt & Dubner, 2009: xii).

Devemos encarar estas palavras como desafio tanto à Economia, como à Psicologia ou à Biologia. Como podemos estabelecer os incentivos adequados de forma a evitar abusos? Com base nas respostas dadas sobre aquilo que as pessoas procuram e o que estão dispostas a fazer para o alcançar, assim o Direito encontrará as formas legais mais adequadas. A Teoria da Agência não pode ficar-se pela constatação das possibilidades de abuso, mas preocupar-se em recheiar o arsenal de meios à disposição dos principais.

Não podemos é esquecer que:

“While there may be a number of institutional ways to check corrupt behavior, anti-corruption efforts ultimately require a vision of ‘good governance’ which carries enough moral weight to motivate people, since moral behavior (...) is part and parcel of good governance” (Bukovansky, 2006: 198).

Apesar de instituições de qualidade — com bons esquemas de incentivos, boas estruturas de auditoria e controlo, bons processos de gestão, acesso a bons Tribunais, etc. — contribuírem para ambientes livres de corrupção, não é possível substituírem bons princípios morais (Rose-Ackerman, 1978: 218), nem resultam na criação de sistemas perfeitos.

Neste capítulo procuraremos oferecer um leque de políticas capazes de alterar os contextos que promovem a corrupção. Dividiremos essas políticas em grande grupos, dividiremos as políticas de acordo com a forma como geram e distribuem incentivos. Depois, analisaremos em separado tipos de política cujos instrumentos são afins.

Se a legitimidade do setor público reside na relação de agência estabelecida com os cidadãos, a sua autoridade é de origem racional³⁷ (Weber, 1978: 223). Por esse motivo, a sua

³⁷ Weber (1978: 215) divide a autoridade em três tipos puros: a autoridade de base racional (assente numa crença na legalidade das regras e no direito de certos indivíduos à luz dessas normas); a autoridade de base tradicional (baseada na sacralidade de tradições imemoriais e na autoridade dos indivíduos à luz dessas tradições); e a autoridade carismática (fundada na devoção ao excepcional heroísmo, santidade ou na exemplaridade de caráter de um certo indivíduo e na natureza normativa dos padrões normativos ou nas ordens revelados ou ordenados

credibilidade e reputação dependem da capacidade para estar ao serviço das pessoas e proteger o interesse público de forma eficiente. Como vimos, a ineficiência no setor público cria contextos propícios para a corrupção, pelo que nenhum plano de combate à corrupção pode deixar de ter como objetivo um setor público mais eficiente.

Estamos a assistir a um período crítico de redefinição em especial na Administração Pública por todo o mundo desenvolvido. A estabilidade dos vínculos da função pública [ou o que resta desta estabilidade] e a necessidade de reduzir o número de funcionários levou a que as contratações para o setor público não tenham acompanhado as saídas. Mas se isso pode ser positivo para a desejada diminuição da despesa pública, e este garrote ameaça desatualizar as competências no setor público e criar importantes desequilíbrios demográficos, que podem gerar a médio prazo um enorme vazio humano (OECD, 2002).

É necessária uma política moderna e sustentável de recursos humanos para o setor público, que adote o paradigma da aprendizagem ao longo da vida e dê incentivos monetários e não monetários e fazendo do serviço público um emprego atrativo (Äijälä, 2001). Este tem de ser capaz de recrutar e manter os melhores recursos humanos disponíveis a todos os níveis hierárquicos (OECD, 2002). Assim se poderá conseguir montar uma máquina burocrática mais profissional e eficiente, cujas competências cumpram o ideal da “dominação pelo conhecimento” (Weber, 1978: 225)³⁸. Mas o mesmo se poderá dizer do setor político, para onde é imperativo atrair pessoas com competências de análise e persuasão, que são valiosas para o mercado. O público — quer político, quer administrativo — compete com o privado no recrutamento de bons quadros humanos, pelo que tem de se afirmar como empregador preferencial. Podem concorrer centenas de candidatos a vagas que abrem no setor público, mas isso pouco nos diz da capacidade do Estado de atrair os melhores candidatos.

A este propósito vale a pena refletir no seguinte: para aqueles que olham para o serviço público como uma forma de se servirem do que é público, este será sempre mais atrativo; e para aqueles cujas competências são pouco valiosas no mercado, o serviço público será sempre mais atrativo. Pelo contrário, aqueles que queremos atrair para o serviço público — os que nele entram e permanecem para servir e têm competências valiosas para o mercado

por este). O primeiro tipo de autoridade é inerente às instituições do Estado moderno, assente no princípio da legalidade; o segundo tipo é característico das instituições patriarcais e da monarquia tradicionalista; o terceiro tipo está ligado às instituições familiares e religiosas.

³⁸ Não entendemos aqui a palavra dominação no sentido de ditatorial, ou autoritário, mas no sentido de poder (“poder pelo conhecimento”). Não esqueçamos que burocracia é um étimo composto pela palavra francesa *bureau* (escritório, agência, repartição...) e pelo vocábulo grego *krátos* (poder ou regra). É a burocracia, ou a Administração Pública, a mão direita e esquerda do poder executivo. É o uso desse poder que permite à Administração a defesa do interesse público.

— são os mais difíceis de atrair, e fazê-lo numa situação financeira difícil mais complicado é.

A este propósito vale a pena refletir nas palavras de Thant Myint-U, académico americano de origem birmanesa, com um vasto trabalho de campo ao serviço das Nações Unidas um pouco por todo o globo:

“Aside from encouraging corruption, low pay has other detrimental effects on the attitudes and *performance* of public employees. It contributes to reducing incentives, low morale, increased inefficiency, moonlighting and absenteeism and loss of self respect and dignity. As a result, some of these employees become nasty, rude and indifferent in their dealings with the general public. They can be exasperating and create a lot of nuisance value to ordinary citizens. Under these circumstances, it is also hard to recruit and retain good workers as they will seek employment or leave to take up more challenging and higher paying jobs in the private sector or abroad. Hence, rather than considering the matter only from the corruption point of view, a more wide-ranging civil service reform programme, including adjusting salaries to cover the living expenses of an average family when inflationary expectations have been brought under control, would need to be given careful and serious attention where such conditions prevail in a country” (Myint-U, 2000: 41).

De Speville (1997) salienta a importância de um corpo de agentes administrativos cuidadosamente selecionados e treinados, incluindo diversos estrangeiros, incorporados num corpo administrativo criado de raiz, com uma missão muito precisa, e muito bem financiado.

“Não se fazem omeletas sem ovos”, nem uma Administração Pública eficiente sem agentes eficientes. Mas um pacote de ovos também não faz uma omelete, pelo que temos de olhar não apenas para o lado do recrutamento, como sobretudo para os incentivos que moldam os contextos institucionais em que os agentes se vão mover.

2. Motivadores Intrínsecos e Motivadores Extrínsecos

Ao falar sobre a Teoria da Agência, num dos capítulos iniciais deste trabalho, reconhecemos que uma visão restritiva do conceito de auto-interesse, de racionalidade ou de maximização do benefício pessoal, não é capaz de explicar de forma consistente a ação humana. Aqui, ao falarmos de incentivos, precisamos de fazer ressalva semelhante para reconhecer que os agentes não agem baseados somente em motivadores extrínsecos, mas também em motivadores intrínsecos. Ou seja, não agem apenas analisando racionalmente o

articulado de custos, benefícios, riscos e probabilidades, mas a forma como esses custos e benefícios se compatibilizam os seus valores e/ou preferências.

Bénabou & Tirole (2003) iniciam o seu artigo com uma belíssima ilustração do que dissemos acima com a ajuda de uma passagem das “Aventuras de Tom Sawyer”, em que o herói, obrigado a pintar uma cerca de jardim, elabora um requintado plano para convencer os seus amigos e vizinhos de que era muitíssimo divertido pintar cercas, pelo que o teriam de compensar para que ele os deixasse participar em tal tarefa. Recordam os autores:

“Tom said to himself that it was not such a hollow world, after all. He had discovered a great law of human action without knowing it, namely, that in order to make a man or a boy covet a thing, it is only necessary to make the thing difficult to attain. If he had been a great and wise philosopher, like the writer of this book, he would now have comprehended that Work consists of whatever a body is obliged to do, and that Play consists of whatever a body is not obliged to do” (Twain, 1876 *apud* Bénabou & Tirole, 2003: 489).

A forma como o agente entende a sua missão é fundamental para um bom desempenho, e alguns incentivos podem tanto chamar ao processo de seleção agentes menos intrinsecamente motivados, bem como alterar a forma como todos os agentes entendem a natureza das suas funções. Esta teoria tem sido profusamente estudada, tanto no contexto educacional — pelo menos desde Kruglanski, Friedman & Zeevi, 1971) — como no contexto laboral — pelo menos desde Deci & Ryan (1985) — tendo ganho projeção em trabalhos como os de Frey (1997). Estes estudos têm mostrado que em tarefas não mecânicas a *performance* dos sujeitos podem mesmo sair prejudicada com um aumento dos incentivos; e que, noutros casos, embora no curto prazo os incentivos possam influenciar positivamente os indivíduos no desempenho de certas tarefas, no longo prazo o efeito dos incentivos é muitas vezes nulo ou mesmo negativo (Bénabou & Tirole, 2003: 490). Pior ainda, parece existir um efeito *crowding out* da motivação intrínseca (Frey & Oberholzer-Gee, 1997). Assim, quando se paga a crianças para ler, ou a adultos para deixar de fumar, perder peso, ou ir buscar as crianças ao infantário a horas, em regra os resultados diluem-se com o tempo e pode haver mesmo piores resultados, especialmente quando os incentivos deixar de estar presentes (Levitt & Dubner, 2005: 31).

No estudo feito em Israel e mencionado por estes autores, os pais tinham de pagar uma taxa de cerca de 3 USD por se atrasarem a vir buscar os filhos ao infantário a horas. O resultado foi um aumento do número de atrasos, já que a penalização pecuniária substituiu o sentimento de culpa sentido pelos pais. A dimensão de imperativo categórico de “ir buscar os

filhos à hora combinada” — afinal *pacta sunt servanta* — é substituída por um imperativo hipotético com a reformulação dos termos do acordo — “deves ir buscar os filhos à hora combinada, se não queres pagar mais”.

A linha de pesquisa da Teoria da Auto-determinação (Deci & Ryan, 1985), acentua a os benefícios da auto regulação face à hetero regulação, bem como a necessidade de criar estruturas organizacionais que satisfaçam três necessidades psicológicas fundamentais capazes de promover a motivação intrínseca: *competence*, *relatedness* e *autonomy*. No entanto, a Teoria da Auto-Determinação não nega a valia dos motivadores extrínsecos, mas entende apenas que a sua eficácia depende em boa medida da internalização dos mesmos.

Assim, Deci & Ryan (2000: 72) dizem que a motivação extrínseca não é uma realidade homogénea, mas assume diferentes estilos, que existem em contínuo e não como classificações estanques. A primeira forma de regulação é a *external regulation*, assente numa observância das regras por via de recompensas e castigos. O paradigma do *homo economicus* assumiria apenas a existência deste tipo de motivadores. Podemos ver este tipo de atitude para com normas que não estão enraizadas na consciência axiológica da comunidade, ou de certas sub-comunidades.

Para a *introjected regulation*, a segunda forma de regulação mais externa, é baseada numa ideia de auto controlo em que, apesar das regras serem entendidas como externas, há um envolvimento em termos de auto estima associado ao cumprimento ou desrespeito pelas normas. O agente cumpre para evitar sentimentos de vergonha, culpa ou ansiedade.

Já a *identified regulation* é uma forma mais autónoma de regulação, em que o agente conscientemente reconhece valor à norma, pelo que esta assume importância para o sujeito e é recebida por este.

Por fim, a *integrated regulation* ocorre quando o agente não só assume a norma como constrói o seu quadro axiológico em coerência com a norma. Esta forma de regulação é ainda considerada extrínseca porque as ações realizadas com essa motivação são feitas para atingir determinados resultados tidos como positivos pelo agente e não apenas pelo prazer inerente à sua realização.

Este modelo apela a que qualquer sistema de incentivos implementado não deixe de colocar ênfase na internalização das normas, através de um equilíbrio entre controlo e autonomia, que tenha em consideração o grau de corrupção existente em dado país ou setor. Chandler & Connell (1987) mostram que a internalização das normas e passagem de uma motivação extrínseca para uma motivação intrínseca é não só possível como é o processo

natural de desenvolvimento natural observado em crianças e adolescentes. Parece-nos plausível que, ainda que possa ser mais difícil, o mesmo processo de internalização possa ocorrer em fase adulta.

Neste sentido, a OECD (2004) relembra políticas adotadas no combate à corrupção na Finlândia, onde se procurava que os funcionários públicos tomassem consciência dos valores que enquadram a sua ação. Na experiência finlandesa, a interiorização dos valores é conseguida através da sua definição coletiva no contexto de cada unidade de trabalho; pela incorporação dos valores nos processos de recrutamento, decisão e avaliação individual e coletiva; pela importância dada ao exemplo das chefias e pela avaliação do desempenho das chefias no que diz respeito aos valores; e na cristalização dos valores em códigos de conduta onde é plasmado o seu significado para a equipa e são listados procedimentos que dão aos valores uma dimensão prática.

Também em Hong-Kong, a agência responsável pelo combate à corrupção apostou, aparentemente com resultados positivos, em campanhas de consciencialização que lhes permitissem ganhar o apoio e respeito da opinião pública, alterando assim a postura tradicional de tolerância face ao fenómeno (De Speville, 1997).

Ainda que seja difícil a avaliação dos efeitos de políticas como estas, elas podem apontar o caminho para uma forma de combater a corrupção que evite o combate e a árdua tarefa de perseguição de todos os episódios de corrupção, impedindo que estes casos alguma vez ocorram. Como ensinava Sun Tzu, a suprema arte da guerra é vencer o inimigo sem combater e a própria vitória em combate se atinge antes do combate. Também aqui, a guerra só se vence verdadeiramente quando travada no espírito de cada um, quando este é tentado a corromper ou a deixar-se corromper.

3. Tipos de Políticas Públicas e os Seus Efeitos na Corrupção

É com todas estas preocupações em mente que passamos a sistematizar alguns dos mecanismos à disposição dos principais. A sistematização que se segue não é uma recomendação a que em todos os casos se utilizem todos os mecanismos expostos, não só porque muitos deles são contraditórios, mas também devido ao facto de utilização destes mecanismos implicar que o principal suporte *custos de agência*. Estes ocorrem sempre que o principal contrata com uma agência de recrutamento, quando perde tempo em assembleias-gerais constantes, ou quando paga os seus impostos para ter um sistema de justiça capaz de perseguir, julgar e condenar agentes criminosos.

Pretende-se sim sistematizar um conjunto de alternativas, colocando especial ênfase na forma como os mecanismos se podem aplicar ao combate da corrupção no setor público, e sem esquecer que, sendo a ineficiência um dos contextos que favorece a corrupção, os ganhos de eficiência ajudam-nos a combatê-la.

3.1. Identificação dos Interesses Público e Privado

Alguns dos críticos da (in)eficiência da Administração Pública, salientam muitas vezes que os funcionários públicos não têm incentivos a ser produtivos ou a fazer um bom trabalho. No setor privado, o dono da mercearia dá o melhor de si e exige o melhor dos seus funcionários, porque beneficia diretamente com o aumento dos lucros; também o trabalhador dá o seu melhor na esperança de vir a ser promovido — ou de não ser despedido.

Na Administração Pública, a separação estrita entre o património público e o privado, a necessidade de vinculação à lei e uma ideia de carreira para a vida na Administração, faz com que o modelo weberiano tenha rejeitado este tipo de motivadores.

O lado mais negro desta falta de incentivos para trabalhar no interesse público pode expressar-se em fenómenos de corrupção, mas também se revela em episódios anedóticos que vão fazendo notícia de deputados a ler o jornal na última fila do Parlamento, ou do funcionário da autarquia de Menden, na Alemanha, que no dia da sua reforma decide informar os seus colegas por *email* dizendo em tom trocista que não tinha feito absolutamente nada nos últimos quatorze anos, apesar de ter ganho no período respetivo cerca de 745,000 EUR, pelo que estaria já bem preparado para gozar a sua reforma (Waterfield, 2012).

Este tipo de medidas têm diferentes efeitos no combate à corrupção, mas em comum têm o objetivo de dissuadir o agente de prosseguir interesses privados ao partilhar com ele os benefícios da prossecução do interesse público. Ao pagar em função do cumprimento de objetivos, ou acenar com aumentos salariais ou outras formas de compensação, o principal procura estabelecer uma maior identificação entre o seu benefício e o benefício do agente.

a) Compensações pelos Resultados

O estabelecimento de prémios de produtividade, bónus, ou outros incentivos monetários suplementares ao salário em função de determinadas metas — geralmente ao nível dos lucros — pode alinhar interesses tanto no setor público como no setor privado (Pollitt & Bouchaert, 2000). Esta parece ser aliás a grande lição prática que as grandes multinacionais

retiraram das primeiras três décadas de doutrina a propósito das relações de agência (Frey & Benz, 2005: 377).

Esquemas em que os gestores são pagos em função dos lucros pode levá-los a adotar estratégias pouco sustentáveis, ou mesmo fraudulentas (Ackman, 2002; Ordóñez, Schweitzer, Galinsky & Bazerman, 2009). Johnson, Ryan & Tian (2005) mostraram, com recurso a dados relativos ao período entre 1992 e 2001, que os gestores envolvidos em atividades fraudulentas tinham em média mais compensações e maior exposição salarial a indicadores de desempenho.

Além disso, não podemos verdadeiramente falar em suplementos aos salários, já que se tenderá a incorporar a estimativa desses prémios nos custos de mão-de-obra. Por outro lado, os agentes sabem que os resultados não dependem exclusivamente dos seus comportamentos, mas também do clima económico, da *performance* de outros agentes, de mudanças tecnológicas, etc. e por isso tenderão a incorporar esse risco no seu preço. Contratos baseados em resultados, que operam uma transferência de risco para agentes que muitas vezes são avessos ao risco, por não poderem diversificar o seu emprego como os investidores diversificam o seu portefólio de ações, apresentam muitas vezes maiores custos para os principais.

Mas mais ainda, a ideia de pagamentos em função dos resultados — típica do *New Public Management* — é que, quanto maiores forem os incentivos de resultado, menor precisa de ser a monitorização do procedimento. Ou seja, se o resultado é bom, o procedimento é irrelevante. A questão é que, se no setor privado a regra é a liberdade para os gestores e pouco importa a forma como são capazes de aumentar os lucros, a Administração Pública encontra-se vinculada à lei de uma forma muito mais intensa, e por isso vinculada a um procedimento. A lógica da Administração Pública é precisamente a contrária, controlar os procedimentos legitimando-se assim (Luhmas, 1987).

Acresce que, em particular no setor público, é difícil definir o que é um bom desempenho; em muitos casos alguns aspetos de um bom desempenho podem ser medidos enquanto outros não, pelo que isso pode gerar desequilíbrios no esforço e empenho com que os agentes desempenham algumas das tarefas que lhes estão entregues e cujos resultados são mensuráveis (Le Grand, 2010). A existência de constantes formas de controlo pode degradar o ambiente de trabalho e secar a motivação intrínseca dos trabalhadores (Frey & Benz, 2005: 381).

Alguns estudos feitos sobre ensaios de pagamento por *performance* no setor público mostram que estes não foram particularmente bem sucedidos (Stunemhofer *et al.*, 1990), mas há algumas lições a retirar dos bons e dos maus exemplos (OECD, 2005: 94 e ss.). Quanto à aplicação deste tipo de mecanismos a governantes não conseguimos encontrar qualquer exemplo, mas a aplicação a funcionários e gestores públicos pode levar a considerá-los.

Algo de semelhante acontece no caso das coimas. Em Portugal é normal que o agente autuante não possa ficar com nenhuma percentagem da (v. por exemplo, art. 137.º do Código da Estrada), mas que parte dos valores resultantes das atividades de fiscalização desenvolvidas fiquem nos respetivos serviços. Devido à existência de motivações intrínsecas dos agentes (Frey & Benz, 2005) estes sentem-se motivados com a expectativa de aumentos de melhorias na capacidade operacional dos seus ministérios, departamentos ou serviços, que é possível com um aumento das verbas disponíveis por via das atividades de fiscalização.

O interesse público não reside nem numa fiscalização laxista, nem na *caça à multa*, mas na diligente aplicação da lei. Assim, a ideia base destas formas de distribuição das receitas é incentivar os agentes a aplicar a lei e a vigiarem-se mutuamente. Uma vez que os agentes querem sempre ter à sua disposição mais e melhores meios que facilitem o cumprimento da sua missão, resta saber se estes mecanismos não tornam os agentes demasiado interessados em autuar — especialmente caso haja grandes limitações orçamentais.

b) Aumento dos Vencimentos, Outros Benefícios e Dotações Orçamentais

Se houver mais incentivos para o agente trabalhar em prol dos interesses do principal do que para trabalhar em seu interesse, o risco não compensará. O dinheiro pode ser um bom motivador, mas há outras formas de compensação, tanto na hora de atrair bons recursos humanos, como na hora de os manter e garantir que são produtivos: boas refeições, boas instalações, estacionamento, infantários ou campos de férias, planos de saúde e seguros, dias de férias, atividades desportivas, culturais ou de solidariedade, um ambiente descontraído ou intelectualmente estimulante, podem ser formas válidas dos principais alinharem os interesses dos agentes.

Assim cortes orçamentais ou nas compensações não são consideradas formas adequadas de lidar com o problema da corrupção. Sendo em geral preferidas sanções disciplinares e/ou criminais como forma de combater formas de corrupção.

O pagamento aos representantes políticos é um fenómeno antigo, mas foi durante muito tempo exceção e não regra. Terá sido Péricles quem instituiu as *misoforias*, um salário que permitia aos membros do Conselho dos Quinhentos dedicar-se às suas funções públicas, independentemente da sua fortuna pessoal (Rhodes, 1972). Ainda hoje, em geral, os salários dos governantes são baixos comparados com os que auferem pessoas com elevadas responsabilidades no setor privado³⁹, diminuindo a competitividade das funções públicas no cotejo com as privadas (Schiavo-Campo *et al.*, 1997: 49).

De acordo com a sistematização de Abbink (2002), salários na Administração Pública que sejam justos relativamente ao que é pago por funções equivalentes no privado permitiriam a redução da corrupção por três vias: a) aumento dos custos económicos de ser apanhado (Van Rijckeghem & Weder, 2001); b) atração e retenção de funcionários mais competentes e eficientes (Klitgaard, 1989); e c) aumento dos custos psicológicos, ou morais, associados à corrupção (Rose-Ackerman, 1975).

Mookherjee & Png (1995) não têm mesmo dúvidas que as melhorias surpreendentes de Singapura e de Hong Kong nos níveis de corrupção se devem essencialmente a uma política de pagar bem aos políticos e funcionários públicos. “The way to get the best in government ... is to pay them nearly their market value” (Yew, 1994: 13 *apud* Mookherjee & Png, 1995: 157).

Do lado da Administração Pública Van Rijckeghem & Weder (2001) mostram que, tendo em conta o efeitos de diversas variáveis que sabemos estar associadas à corrupção, seria preciso que os agentes administrativos ganhassem em média 3 a 7 vezes o salário médio no setor industrial (onde o nível médio de instrução é em regra inferior) para os níveis de corrupção baixarem para zero. Para estes autores, os valores provavelmente situar-se-iam na zona mais baixa desta estimativa, uma vez que estão a ser ignorados os efeitos indiretos do aumento de salários na diminuição da corrupção por via do aumento da eficiência da administração ou da qualidade de governo (variáveis para que o estudo controlou os dados).

Apesar das falhas no método adotado — que o próprio estudo reconhece e desenvolve com uma notável honestidade intelectual — os dados indiciam que uma política de combate à corrupção que não pretenda erradicar a corrupção, mas sim fazer um combate que seja eficiente numa análise custo-benefício, pode ganhar em pagar um salário justo aos

³⁹ Cfr. Lei n.º 4/85 de 9 de Abril (Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos), Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho (Medidas de Consolidação Orçamental) Lei n.º 47/2010 de 7 de Setembro (cortes nos vencimentos mensais).

funcionários públicos, especialmente se esse investimento foi localizado em áreas mais sensíveis da Administração.

Assim, poderá ser uma boa ideia pagar especialmente bem aos agentes fiscalizadores (Mookherjee & Png, 1995). Há estudos que indicam que um aumento do valor das coimas pode levar a um aumento do incumprimento, dado que maiores coimas incentivam as empresas a pagar maiores subornos, que podem ser mais tentadores para agentes fiscalizadores mal remunerados.

Por último, os aumentos orçamentais podem ser uma boa forma de estimular agentes que gerem de forma eficiente os meios disponibilizados pelo principal, mas podem também aumentar o desperdício. Por outro lado, é comum, quando determinados agentes conseguem obter excedentes orçamentais, graças a uma gestão zelosa dos recursos que lhe são confiados, que no ano seguinte o principal opte por cortar o orçamento na medida desse excedente. Este tipo de medidas usado sem uma análise prévia criteriosa pode incentivar a má gestão, uma vez que o agente pode em certos casos optar por fazer gastos desnecessários simplesmente para não ter um corte orçamental no ano seguinte.

c) Estabilidade dos Vínculos

A instabilidade dos vínculos cria incentivos à adoção de estratégias insustentáveis, não favorece o estabelecimento de um sentimento de pertença ou de responsabilização pelo sucesso das organizações, mas também cria nos agentes a necessidade de se protegerem dos riscos, aumentando o preço da oferta do seu trabalho. Conseguir maior estabilidade pode ser um bom incentivo para um melhor trabalho, mas uma vez alcançada pode aumentar o *shirking*.

No balanço entre mandatos mais curtos e mandatos mais longos, a teoria clássica (Ferejohn, 1986; Barro, 1973) sugere que mandatos mais curtos levam a melhor *performance* porque permite reverter rapidamente más escolhas e manter em alerta os eleitos, que ficam menos propensos à corrupção e não têm tempo de estabelecer a rede de dependências necessários para o *pacto* permanecer oculto.

Isso até pode ser verdade, mas o *shirking* não é a única forma de se fazer um mau trabalho. Bó & Rossi (2011) mostram empiricamente e através de entrevistas a políticos que a “lógica do investimento” pode ser mais importante que a “lógica da *accountability*”.

Esta “lógica de investimento” assenta essencialmente na ideia de que:

a) Mandatos mais longos criam um incentivo a políticas mais sustentáveis, assentes em investimentos de longo prazo. Com mandatos curtos os agentes podem temer mais o escrutínio público, mas a qualidade da informação sobre a *performance* tem fraca qualidade se o prazo dado para “mostrar serviço” é curto. Se pensarmos do ponto de vista das políticas públicas, é difícil ter a noção do impacto positivo ou negativo de uma política isolando os contributos para as variáveis de políticas passadas, decididas e muitas vezes executadas ainda por outros responsáveis. Assim, a falta de qualidade ou a ausência de informação sobre a eficácia de políticas de investimento faz com que os mandatos curtos incentivem um pensamento a curto prazo e, em certa medida, prejudiquem mesmo a *accountability* e promovam a *blame avoidance*. Só pode haver *accountability* com boa informação e só esta permite um apuramento de responsabilidades credível.

b) Mandatos mais longos criam um incentivo à aprendizagem. É necessário os agentes ambientarem-se às suas novas funções, que geralmente exigem um período de aprendizagem, de leitura de *dossiers*, de contactos com os principais *stakeholders*, etc.. O investimento nesta aprendizagem pode ser maior se os mandatos forem mais longos, já que o agente terá mais oportunidades para usar estes novos conhecimento e capacidades no decurso do seu mandato.

Se a ideia de menos eleições poder contribuir para agentes mais representativos parece contraintuitiva, é apenas porque tendemos a encarar a eleição como o único momento de *accountability*. Como se o processo democrático fosse meramente uma forma de escolher que ditador(es) queremos para os próximos anos.

As campanhas eleitorais e respetivas eleições são momentos centrais do processo democrático, mas não substituem um processo contínuo de prestação de contas e uma cultura de transparência por um lado e de participação pelo outro, que favoreçam a diminuição das assimetrias de informação. Ou seja, avaliação tem de ser permanente, mas esta não tem de ser feita constantemente em termos de balanço e de estratégia. Não precisamos de um estado de campanha eleitoral permanente se tivermos um estado de prestação contas efetivo, isto é, se dispusermos de mecanismos alternativos de avaliação, controlo e sanção, aplicados por instituições democráticas pujantes. Isto consubstancia um desafio à realidade constitucional.

Assim, uma política de estabilidade de vínculos não se adaptará às condições existentes em todos os Estados, mas apenas naqueles em que haja instituições fortes e suficiente cultura de transparência e participação.

d) Aumento da Autonomia

Pode defender-se que a maioria dos agentes prefere trabalhar com autonomia: com flexibilidade de horários, com a possibilidade de definir a sua estratégia e traçar as suas metas. A possibilidade de ganhar autonomia pode ser um incentivo para que o agente demonstre o seu valor ao serviço do principal, mas, mais do que isso, a autonomia traduz-se na possibilidade de cada agente encarar a resolução de problemas que requerem pensamento divergente com uma perspetiva mais ampla. Sem pressão hierárquica o agente pode dedicar-se a fazer as coisas não como lhe dizem para fazer, mas da maneira que mais o motiva (Pink, 2010). A Teoria da Auto-Determinação (Deci & Ryan, 1985) fala-nos da existência de uma necessidade humana básica e inata de autonomia, que se reflete na nossa motivação para o trabalho, como noutros quadrantes da vida.

Paradoxalmente, mais autonomia pode mesmo gerar mais *accountability*, no sentido em que permite diminuir a fuga à culpa. Se alguém pratica uma ação com base numa vinculação legal ou numa ordem superior só em condições especiais poderá ser responsabilizado (v. art.º 36.º e 37.º do Código Penal). A liberdade é pressuposto da responsabilidade — e vice-versa.

Mais autonomia significa menos oportunidades de controlo. Veja-se que num sistema em que o Governo pode governar sem o Parlamento, o executivo tem mais autonomia e é mais facilmente responsabilizado pelo que corre bem ou mal; mas poderá ser mais difícil corrigir a sua trajetória caso esteja a desviar-se do rumo desejado. Pelo que muita descentralização administrativa pode dar lugar a níveis mais elevados de corrupção:

“The smaller the region, the more difficult it will be to sustain more than one church or denomination, more than one newspaper, more than one party, business chamber or civic association. In the absence of rival entities there may be no effective way to counter official malfeasance. It is less likely that local media will expose local corruption since the beneficiaries of this corruption are apt to have strong local support networks and may have the general sympathy of the community or even close ties to the media outlets themselves. Where community leaders with strong local connections are on the take, opposition may be difficult to mobilize. With respect to the bureaucracy, it is often difficult to transfer corrupt officials out of local bailiwicks where they enjoy protection and political support if the polity itself is highly decentralized. It may also be more difficult to find competent replacements since

highly trained professionals often resist taking up posts in the periphery” (Gerring & Thacker, 2004: 319)⁴⁰.

Os efeitos da descentralização são muito disputados e parecem variar substancialmente de contexto para contexto: há histórias de sucesso e fracasso da centralização e da descentralização, variando os resultados tanto no espaço como no setor de atividade descentralizado (Bardhan & Mookherjee, 2006)⁴¹.

Apesar de esta não ser a política mais amiga do combate à corrupção, parece-nos que, em situações em que haja ganhos significativos de eficiência, mecanismos ágeis de monitorização e estruturas claras de responsabilização, mais autonomia pode até significar menos corrupção. A autonomia da *Independent Commission Against Corruption* de Hong-Kong liderada por Bertrand de Speville, reforçada pelo facto de diversos dos seus elementos não terem ligações prévias ao território, foi essencial para a prossecução da missão de combate à corrupção não fosse parada por pressões políticas ou de outra índole, mesmo quando, no setor privado como no público, figuras conhecidas do público foram alvo de processos judiciais por corrupção (De Speville, 1997).

e) Progressão na Carreira, Prémios e Títulos

Parte da realização pessoal dos agentes está relacionada com maiores responsabilidades, com a oportunidade para liderar, conceber ou executar projetos diferentes e progressivamente mais desafiadores. Estudos recentes mostram que um das coisas que mais motiva um trabalhador é sentir que está a fazer progressos ou a ajudar a empresa a fazer progressos (Amabile & Kramer, 2010).

Mas outra forma, talvez menos positiva, de encarar a progressão na carreira é entendendo-a como uma forma de ascensão social. De acordo com os estudos de Frank (1985), a demanda de estatuto social é um elemento motivacional importante. O resultado de muitas das competições em que entramos é meramente posicional: existe um número limitado

⁴⁰ “Changing both variables simultaneously, we find that, *ceteris paribus*, a country changing its political system from a federal, presidential one to a unitary, parliamentary one can reduce the perceived level of corruption it experiences by somewhere between 0.335 to 0.860, or by 0.586 on average. In more intuitive terms (...) a movement of this magnitude would be roughly similar to the difference between Nigeria (...) and Burkina Faso (...) or between Brazil (...) and Belgium” (Gerring & Thacker, 2004: 328).

⁴¹ Parte da explicação do sucesso dos processos de descentralização parece ser a combinação de autonomia com a possibilidade de internalizar os benefícios que decorrem as políticas levadas a cabo com base nessa mesma autonomia. Uma forma de o fazer é ligar as dotações orçamentais de determinadas regiões à performance económica das mesmas, nomeadamente através da autonomia fiscal, como fez a China, nos anos 80. No entanto, esses incentivos não podem contribuir para que cada região entre em conluio com terceiros, de forma a beneficiar-se em prejuízo do todo, com parece ter acontecido na Rússia (Bardhan & Mookherjee, 2006).

de vencedores possíveis, pelo que os restantes candidatos saem derrotados. Segundo este autor, mais até do que o resultado em absoluto, somos motivados por resultados em termos relativos, por sabermos que somos melhores que os outros, encontrando assim o nosso lugar no mundo de uma forma não muito diferente daquela de outros mamíferos gregários a encontram nas suas comunidades. “Mais vale ser rainha por um dia, que duquesa toda a vida”.

Para além da progressão na carreira em sentido estrito, outro elemento motivacional pode ser encontrado nos prémios, títulos, ordem honoríficas e outras honras, especialmente quando gozam de reconhecimento dentro e fora da organização e são escassas o suficiente para manterem o seu valor com conferidores de *status* (Frey & Benz, 2005: 383 e ss.). Estes motivadores funcionam mais como sinal de reconhecimento, não avaliando ou agradecendo por uma *performance* específica (embora tal também aconteça, nomeadamente no que concerne aos atos de bravura) mas muitas vezes mostram apreço por longas carreiras de serviço a causas públicas. Pelo que estes instrumentos são podem ser usados para premiar, incentivar e apontar exemplos de comportamento ético e de serviço às causas públicas tanto a políticos, como vai acontecendo, como a agentes administrativos, como ainda é raro em Portugal.

f) Principalização dos agentes

Uma forma de alinhar os interesses dos agentes pode passar por transformá-los em principais, ou escolher um agente entre os principais; porque estes estão *no mesmo barco*. É o que acontece quando em determinadas empresas se faz um dado colaborador *passar a sócio*, ou quando se escolhem agentes que são também principais, como acontece na maioria das pequenas e médias empresas em que um dos sócios primordiais age como gerente ou administrador. Algo de semelhante se passa quando as forças armadas permitem apenas o ingresso de cidadãos do país respetivo; ou quando determinados cargos políticos estão vedados a estrangeiros.

Face a um agente que não é simultaneamente principal, o agente que é também principal tem (mesmo que marginalmente) menos interesse em prosseguir o interesse privado, porque perde pela não prossecução do interesse público. Para mais, a proximidade do agente à situação do principal pode facilmente gerar um fenómeno de empatia que aumente os custos psicológicos da corrupção para o agente.

O problema desta abordagem é que limita o elenco de indivíduos que podem ser seleccionados, e ignora que, em muitas situações, como o que o agente que também é principal

pode ganhar mais enquanto agente do que enquanto principal, pode continuar a ser racional — dependendo do contexto e das suas preferências — ele dedicar-se à corrupção.

3.2. Fiscalização e controlo

A fiscalização e controlo dos agentes por *agentes vigilantes* é muitas vezes o mecanismo adotado para persuadir os primeiros a prosseguir os interesses do principal. Será sempre mais fácil vigiar um número mais restrito de agentes e poderemos colocar os agentes a vigiar-se mutuamente, mas não há sistemas perfeitos ou *shirking-proof*. O problema é: *Quis custodiet ipsos custodes?* (Juvenal, 1992; Plato, 2001) Quem guarda os guardas? Quem garante que aqueles incumbidos de fiscalizar e controlar não prosseguem interesses próprios?

A resposta à pergunta é dada por Sócrates que diz que temos de contar aos guardas uma mentira piedosa, assegurando-lhes que eles são melhores que aqueles a quem servem, pautando-se por um código de conduta moral superior e por isso é sua responsabilidade estar ao serviço daqueles que precisam da sua proteção. Os guardas deveriam para mais educados a desprezar o poder e os privilégios, usando os seus poderes porque têm esse dever e não porque têm esse direito. A ideia de Sócrates é sedutora e não negamos que agentes-vigilantes com elevados padrões éticos são na prática uma solução recorrente se pensarmos nas forças de polícia, nas forças armadas, nas Autoridades Reguladoras Independentes ou nos Tribunais (Frey & Benz, 2005), mas se pudéssemos confiar cegamente nos padrões morais dos agentes não haveria sequer Teoria da Agência.

a) Controlo hierárquico

As hierarquias são cadeias de comando e autoridade formal, em que alguns elementos da cadeia estão subordinados e sob a responsabilidade de outros elementos na cadeia. A existência de hierarquias permite a decomposição sucessiva de tarefas complexas — como promover o bem-estar social — em áreas de trabalho distintas — transportes, economia, segurança, justiça, etc. — permitindo a sua realização coordenada sob o comando de um só responsável. Ou seja, as cadeias hierárquicas tornam mais simples a gestão de organizações em que os trabalhos exigem a colaboração de grande número de indivíduos.

Mas a dimensão e complexidade das cadeias hierárquicas podem contribuir para a diluição de responsabilidades, para que os elementos da base da pirâmide se sintam excluídos dos processos de decisão e desmotivados para darem o melhor de si; e há perigos de

desarticulação na intervenção com a multiplicação desnecessária de tarefas de fiscalização e controlo entre diversos agentes.

Os agentes estão numa relação hierárquica com os principais, entre alguns agentes políticos e alguns agentes administrativos, bem como entre agentes administrativos, muitas vezes os agentes estão numa relação hierárquica. Aliás a hierarquia é uma das ferramentas organizacionais mais importantes para o modelo weberiano de administração e ainda hoje é está na base das formas de supervisão, divisão do trabalho e recurso das decisões.

No entanto, entre os agentes políticos, geralmente não há relações hierárquicas claras, incluindo a possibilidade de dar ordens dos superiores aos subordinados. O que existe com frequência são órgãos responsáveis perante outros, o que é manifestamente diferente.

No que diz respeito mais especificamente à corrupção, o controlo hierárquico oferece algumas vantagens, face a modelos de organização horizontal, ou a formas mais colegiais de supervisão, divisão do trabalho e recurso das decisões. O facto de os elementos no topo da pirâmide hierárquica serem responsáveis facilita o apuramento de responsabilidades e cria incentivos a que esses agentes zelem pelo cumprimento das tarefas por parte de todos os elementos que estão sob o seu poder hierárquico.

b) Provedores, Administradores independentes ou Polícias Patrulha

O mecanismo envolve a colocação de agentes *desinteressados* ou com interesses distintos a trabalhar dentro da organização, em cooperação com os demais (Feaver, 2003). Quando se destacam civis para junto do Ministro da Defesa para trabalhar sobre assuntos militares, espera-se que tragam uma sensibilidade diferente à preparação das decisões, evitando a prossecução de interesses próprios. Algo de semelhante acontece quando os Parlamentos são eleitos pelo método d'Hondt: pretende-se que os elementos dos partidos minoritários funcionem como vigilantes, trazendo sensibilidades diferentes e aumentando a transparência do sistema.

Pluchino *et al.* (2011) defendem mesmo que todos os parlamentos deveriam ter um número variável deputados escolhidos aleatoriamente entre a população, de forma a evitar a existência de maiorias absolutas e assim aumentando a qualidade da legislação. Os autores advogam que a disciplina partidária leva a que legislação que não aumenta o bem-estar social seja aprovada por um partido com maioria, ao mesmo tempo que impede que legislação que aumenta o bem estar social proposta pelos restantes partidos seja rejeitada. Fundamentalmente, a questão aqui é atacar o contexto que descrevemos como “dependência

de terceiros”. Inseridos em máquinas partidárias e listas fechadas na eleição para o Parlamento, o crescimento dos representantes políticos apontados passa a depender não só da resposta dos cidadãos, ou seja, do principal, mas também do partido, aqui um terceiro.

Escreveu Adam Smith (1980: 280) que “é raro que pessoas que exercem a mesma atividade se encontrem, mesmo numa festa ou diversão, sem que conversa acabe numa conspiração contra o público, ou numa maquinação para elevar os preços”. Podemos não partilhar de uma opinião tão radical, mas temos de concordar que, quando um grupo indivíduos com interesses convergentes se reúne, e em especial quando se reúne periodicamente durante longos períodos, é natural que decidam estabelecer entre si acordos com o objetivo de se beneficiarem reciprocamente, ou a terceiros com os quais estabelecem relações de clientelismo.

Usando a terminologia *principal-agente-cliente* de Klitgaard (1988), podemos dizer que estes elementos independentes impedem a corrupção ao diminuir a eficácia com que os agentes podem servir os seus clientes; e facilitando a deteção de comportamentos de colusão de agentes. Administradores independentes, ou provedores, desde que mudados com regularidade e dotados da informação necessária ao exercício das suas funções, podem contribuir com novas perspetivas e sensibilidades; demonstrando mais facilidade em dar as suas opiniões ao saltar por cima das hierarquias formais e informais; servindo como elemento de dissuasão e bloqueio de decisões auto interessadas; e permitindo a aprovação de medidas sensatas pouco queridas pelo *establishment*.

c) Separação e Interdependência de Poderes

A ideia de que “power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely” (Lord Acton *apud* Kipnis, 1972) é daquelas que a História insiste em recordar-nos. Talvez por isso encontremos referências à necessidade de separação de poderes em diferentes tempos e diferentes latitudes. A ideia poderá ter nascido com Aristóteles, inspirou a república romana, e foi recuperada por Montesquieu, que se terá inspirado em Locke.

Na formulação mais clássica, os poderes do estado são separados entre o legislativo, o executivo e o judicial, evitando-se assim *monopólios de poder*. Benjamin Constant acrescenta a esta tríplice um poder moderador, com o qual estaria investido o Rei e que lhe permitiria exclusivamente ser árbitro das tensões entre os restantes três: “the king reigns, but he does not rule”.

Mais genericamente é normal a separação de poderes entre os principais, que aprovam estratégias (por exemplo: Assembleia da República), agentes que executam estratégias (por exemplo: Conselho de Administração, Comissão Executiva, ou Governo) e agentes que fiscalizam o decurso do processo (por exemplo: Conselho Fiscal ou Tribunais). Mas a mera separação de poderes pode levar a situações de bloqueio, não conseguindo evitar alguns comportamentos auto interessados dos agentes, pelo que se torna necessária a sua interdependência.

É com *freios e contrapesos, checks and balances*, e um cuidadoso jogo entre agente com poder de iniciativa e os poderes de vigilância que se cria um sistema capaz de reagir contra abusos, mas sobretudo capaz de os evitar. Por vezes, para evitar situações de bloqueio ou para furar a *cartelização* de poderes, investem-se de autoridade determinados agentes irresponsáveis perante outros órgãos e independentes (juízes ou autoridades reguladoras independentes) que, por não dependerem de ninguém, podem agir com liberdade em domínios em que se julga que esta é mais necessária. Nestes casos, uma vez que se desiste à partida dos mecanismos de prevenção do risco moral, temos de apostar em mecanismos de prevenção da seleção adversa.

d) Regulação

Em geral é o Estado que regula, que dita as regras e que as aplica. Com o advento da chamada sociedade técnica (Soares, 2009) a complexidade da realidade social cresceu e com ela também a complexidade — e quantidade — das regras jurídicas. Surgiu então a necessidade de haver organizações especializadas em verificar o cumprimento dessas normas complexas. Para não ceder a tentações eleitoralistas e dada a presença do Estado em concorrência com os privados em setores como a comunicação social, a banca, a saúde, as comunicações ou a energia, foram dados a essas instituições estatutos de grande independência.

Entidades como o Banco de Portugal, a Comissão do Mercados do Valores Mobiliários, a Entidade Reguladora da Comunicação Social, apenas para citar alguns exemplos, são *garantes das regras*, para usar a expressão da doutrina italiana. O Tribunal de Contas também tem algumas funções que se poderiam enquadrar neste domínio. Não apenas com o controlo que faz da forma como são usadas verbas públicas, como também pela fiscalização da riqueza dos titulares de cargos públicos (Lei n.º 4/83 de 2 de Abril).

e) Auditoria, Consultadoria e Controlo de Qualidade

É muito normal nas grandes obras públicas existirem representantes do Estado, pagos para fiscalizar a empreitada, garantindo que os materiais empregues são os acordados. Mas nem sempre é o principal que contrata estes tipo de serviços. Empresas de auditoria, de consultadoria ou de controlo de qualidade podem auxiliar à melhoria dos processos, à otimização do planeamento fiscal, a afinar os seus mecanismos de *governance*, ou a tomar decisões mais racionais e sustentadas. Estes processos e as recomendações que deles saem, especialmente se forem divulgados na íntegra aos principais, favorecem a transparência das organizações e diminuem assimetrias de informação.

Apesar de o recurso a serviços de auditoria e consultadoria ser cada vez mais comum no setor público e de certas empresas públicas se submeterem a controlos de qualidade, julgamos que estes mecanismos ainda não são encarados pelos principais como formas de controlo e de melhoria dos serviços no seu interesse.

Por outro lado, é bom alertar para a possibilidade de se estabelecerem conflitos de interesse (Frey & Benz, 2008: 386). É recomendável que estas entidades tenham a maior independência possível, pelo que é bom que auditoria e consultadoria sejam feitas por diferentes entidades, que os auditores mudem regularmente e que tenham a dimensão suficiente face às entidades que estão a auditar, de forma não só a conseguirem fazer um bom trabalho do prisma técnico, como de maneira a garantir que se mantêm capazes de arriscar perderem aquele cliente ao denunciarem práticas de fraude ou corrupção.

f) Monitorização pública e mediática

Brunetti & Weder (2003) mostram que a liberdade de imprensa é uma variável fundamental para a corrupção, contribuindo significativamente para a sua redução.

A transparência das organizações, pode ser uma das formas mais eficazes de garantir a qualidade das decisões, já que a agente se muita gente poder monitorizar as hipóteses de irregularidades serem detetadas é maior e logo mais relevante é o efeito dissuasor sobre o agentes. Isto pode ser feito através da disponibilização junto dos *media* e do público em geral de atas de reuniões, de documentos preparatórios de decisões a ser tomadas, de orçamentos detalhados, ou de contratos celebrados.

Mas a transparência pode expor falhas e permeabiliza as organização a críticas e ataques, para além de haver setores, como a defesa ou a segurança, em que a transparência põe mesmo em causa a eficácia do sistema. Por outro lado, na relação entre governantes e

governados, os agentes estão muito expostos à crítica pública e à devassa da vida privada fatores que podem diminuir a oferta de agentes competentes.

Há especial necessidade de transparência na gestão da *res publica*, dada a importância do trabalho que desempenham para o público em geral. E se outrora garantir o acesso à informação era complexo, hoje as novas tecnologias podem e estão a ser colocadas ao serviço da transparência. É particularmente relevante neste contexto a existência de estudos que demonstram que cidadãos informados e politicamente ativos têm dos seus governantes decisões políticas mais coincidentes com os seus interesses (Besley & Burgess, 2002; Besley & Case, 1995).

Mas não é só preciso informar o público, também é importante consciencializa-lo das consequências da corrupção. Bom exemplo disso são as políticas de combate implementadas em Hong-Kong, onde a estratégia passou claramente por sensibilizar o pública e ganhar o seu apoio criando cidadãos motivados para reagir contra a corrupção (Doig & Riley, 1998 e De Speville, 1997).

g) Rasto de Papel e Vigilância Eletrónica

Neste sentido, trata-se da possibilidade de reconstruir os passos do agente através de marcos deixados por este de forma voluntária — por exemplo: relatórios — ou automática e involuntária — por exemplo: monitorização dos *sites* visitados, dos ficheiros acedidos, videovigilância.

Estes mecanismos dão ao principal, ou a agentes monitorizadores, uma forma de conseguir seguir os representantes políticos e agentes administrativos, de modo tanto a perceber se eles estão a fazer *shirking*, como a encetar em práticas de corrupção, pela diminuição das assimetrias de informação. Estes meios funcionam tanto dissuadindo as práticas, como aumentando as possibilidades de deteção.

Mas se os agentes não sabem que estão a ser vigiados não haverá efeito dissuasor; se sabem que estão a ser vigiados podem muitas vezes alterar o seu *modus operandi*, de modo a evitar a deteção. Para mais, os métodos voluntários constituem um fardo para o agente, que passará menos tempo a trabalhar e mais tempo a justificar cada passo que deu ou tenciona dar. Enquanto que os métodos involuntários podem criar uma atmosfera *orwelliana*, em que a privacidade dos indivíduos é posta em causa, ou, pelo menos, em que muitos se sentem desconfortáveis a trabalhar.

Este rasto de papel pode não se referir apenas à monitorização dos agentes enquanto tais, no exercício das suas funções, mas também ser usada para obrigar os agentes a declarar o seu património e rendimentos junto do Tribunal Constitucional, como é obrigatório para todos os titulares de altos cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos (cfr. Lei n.º 4/83 de 2 de abril).

Num domínio mais alargado, a progressiva flexibilização das regras do sigilo bancário e o aumento das trocas de informações fiscais, em Portugal e na UE, permitem hoje que se siga o rasto do dinheiro com muito mais facilidade (cfr. Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro). Mas enquanto existirem ângulos mortos, nos paraísos fiscais, será difícil apanharmos quem sabe o que está a fazer (OECD, 2011b).

Relativamente a outros meios, mais automáticos de controlo no domínio das relações de agência que estamos a estudar, temos de mencionar a publicação de relatórios relativos ao sucesso da implementação de determinadas políticas é comum em algumas áreas⁴² e, embora sem influência direta em matéria de corrupção, o voto eletrónico na Assembleia da República, que terá tornado o controlo de faltas mais eficiente (cfr. Resolução da Assembleia da República n.º77/2003).

Por último, é preciso não esquecer que o simples facto de se disponibilizar certa informação não é sinónimo que essa informação seja verdadeira e que mais importante que a informação apresentada é a metodologia que leva à sua obtenção. “Books and auditing accounts instead of exposing frauds, only conceal them; for prudence is never so ready to conceive new precautions as knavery is to elude them” (Rosseau, 1993: 154).

h) Monitorização pelos Pares

Entre agentes num mesmo plano hierárquico estabelecem-se mecanismos formais e informais de vigilância mútua que tornam mais difícil a existência de corrupção (Salminen, Viinamäki & Ikola-Norrbacka, 2009). Quando mais do que um agente está responsável pelo mesmo processo, quando as ações de inspeção, policiamento ou fiscalização são feitas em equipa, quando nas repartições públicas se trabalha em *open space*, as possibilidades de deteção da corrupção aumentam porque se exige conluio entre os diversos agentes.

⁴² Por exemplo: Relatório anual sobre o acesso a cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde, estipulado na Lei n.º41/2007, de 24 de Agosto.

Ainda este factor pode ultrapassado pela tendência para, com o tempo, se estabelecerem relações de conluio para a corrupção, especialmente em instituições em que a corrupção está já empregnada no tecido das relações sociais e laborais.

A monitorização pelos pares é igualmente importante no contexto da comunidade internacional, quando esta exerce pressão sobre dados países para que estes coloquem a luta contra a corrupção na sua agenda política. Essa pressão internacional pode materializar-se em declarações políticas, contactos diplomáticos, na celebração de convenções e tratados internacionais, ou na sujeição da ajuda externa à implementação de determinadas políticas (Shah & Schacter, 2004).

i) Acesso à Justiça

O direito de acesso à Justiça, materializado em regra no direito de acesso aos tribunais, é o direito de garantia de todos os outros direitos, pelo que é um daqueles direitos que mais se concretizam quanto mais passam despercebidos e mais sedimentado está o Estado de Direito.

“The rule of law, it is argued, not only ensures life and personal security, it also provides a stable framework of rights and obligations which can help to reduce political risk to investors and to cut down transaction costs. A legal system which protects property rights and enforces contractual obligations also fosters the development of markets in land, labour, and capital, thereby enhancing economic efficiency” (Anderson, 1999: 2).

No combate à corrupção é essencial um sistema jurídico capaz de garantir a eficaz prossecução criminal dos suspeitos; a restauração dos direitos dos lesados; a proteção das vítimas, testemunhas e denunciantes; decisões justas, coerentes, dadas em tempo útil e, obviamente, com proteção dos direitos, liberdades e garantias dos arguidos. Sem isto os direitos dos indivíduos não se concretizam.

Mas se os problemas da Justiça afetam todos, não deixam de afetar mais ou elementos mais frágeis de cada sociedade. Anderson (1999) mostra que em todos os países do mundo os que são pobres têm maior probabilidade de ser vítimas de violência, intimidação e humilhação por agentes da autoridade; de serem ignorados pela burocracia; ou de ser incapazes de navegar pelo mar da legislação e dos processos. Em alguns países são obrigados a pagar subornos para acesso a serviços públicos ou bens essenciais como o acesso à água, educação, cuidados de saúde, medicamentos, transportes ou informação oficial. Não sendo

incomum estes indivíduos não conseguirem pagar esses subornos, fica-lhes na prática negado o acesso a estes bens e serviços a que teriam direito.

Assim são essenciais políticas que garantam um real acesso à Justiça, mesmo por parte dos mais pobres. Isto passa por assegurar apoio judiciário; apostar na literacia jurídica e numa linguagem legal clara; permitir que indivíduos e organizações não governamentais possam representar o interesse público nas suas respetivas áreas de atuação; garantir que as custas judiciais e taxas de justiça não dissuadem casos sérios e legítimos de chegar a Tribunal; mobilizar organizações independentes para a monitorização do cumprimento de decisões judiciais e da qualidade do serviço prestado.

3.3 Transparência

Nesta secção apelamos para o que foi dito em trecho sobre a falta de transparência como contexto para a corrupção do capítulo IV. Tendo nós já falado um pouco sobre a “teoria da transparência”, resta-nos ilustrar o que dissemos, sistematizando alguns exemplos que alteram a relação entre agente e principal através diminuição das assimetrias de informação e tornando mais fácil o processo de responsabilização.

Kaufmann (2005: 43) sugere várias medidas aumentar a transparência política:

“[P]ublic disclosure of assets and incomes of candidates running for public office, public officials, politicians, legislators, judges, and their dependents; public disclosure of political campaign contributions (...) and of campaign expenditures; public disclosure of all parliamentary votes, draft legislation, and parliamentary debates; effective implementation of conflict of interest laws (...) and adoption of a law governing lobbying; publicly blacklisting firms that have been shown to bribe in public procurement (as done by the World Bank); (...) effective implementation of freedom of information laws, with easy access for all to government information; freedom of the media (including the Internet); fiscal and public financial transparency of central and local budgets, (...) open meetings involving the country’s citizens; disclosure of actual ownership structure and financial status of domestic banks; transparent (web-based) competitive procurement; country governance and anticorruption diagnostics and public expenditure tracking surveys (...); and transparency programs at the city (and subnational) levels”.

3.4. Avaliação

Os momentos de avaliação são importantes para a reformulação dos processos e meios usados, bem como para a clarificação dos fins a prosseguir. Boa avaliação — periódica, comparável, compreensiva, objetiva e imparcial — produz informação com valor, tanto para o agente como para o principal, diminuindo assimetrias de informação.

No sistema de saúde britânico (NHS), o peso e número do *performance indicators* é impressionante, tendo chegado a haver largas centenas deles com pesos variáveis. O sistema de avaliação foi criado no contexto do movimento de *New Public Management* do governo de Margaret Thatcher, que pretendia diminuir custos, aplicando princípios e mecanismos de gestão empresarial ao setor público. No entanto, a complexidade, os custos inerentes à recolha, tratamento e avaliação de dados e o facto de o processo não estar entregue a entidades independentes têm gerado grande polémica ao longo das últimas décadas no Reino Unido (Freeman, 2002: 126-137; Le Grand, 2010).

Os resultados da atividade governativa são extremamente difíceis de calcular e monitorizar, e estão apenas relacionados de forma distante com o trabalho e a competência individual de cada um deles. Poder-se-á concluir que o deputado que não viu nenhuma das suas propostas aceites fez por isso um mau trabalho na representação da comunidade política? Não necessariamente. Mas como podemos avaliar de forma objetiva o seu contributo?

A resposta é também difícil quando há demasiadas variáveis a contribuir positiva e negativamente para o sucesso das políticas governativas, pelo que há incerteza de resultados. A incerteza aumenta os custos da transferência do risco, aumenta as possibilidades de *moral hazard* e de seleção adversa, aumenta os custos de monitorização, e aumenta as dificuldades de provar a culpa necessária para existirem alguns processos de responsabilização penal. Muitos agentes aproveitaram estas incertezas para fazer *free riding* colhendo os louros de resultados alheios e evitando o trabalho (*shirking*).

a) Autoavaliação

Hoje, como a maior parte dos agentes não trabalha isoladamente, é difícil compreender qual o contributo exato de cada um para os resultados e quais os comportamentos adotados. A autoavaliação coloca em contexto os resultados e comportamentos, podendo ser importante para avaliações mais corretas, especialmente em circunstâncias com elevado grau de incerteza no resultado. Além disso, pode ser um momento importante de reflexão do próprio agente sobre o seu próprio desempenho, avançando ele

mesmo com sugestões de mudança que sejam do interesse do principal. Os discursos de *State of the Union*, ou de Estado da Nação, correspondem a momentos de autoavaliação presentes no sistema político.

b) Avaliação pelos pares

Poder-se-ia repetir muito do que foi dito no ponto anterior: também a avaliação pelos pares oferece importante informações relativas ao contexto dos resultados e comportamentos e um potencialmente profícuo momento de reflexão com incidência especial nas relações de cooperação estabelecidas. Sem dúvida que o debate que se segue aos discursos do Estado da Nação são momento de avaliação pelos pares, em que os agentes avaliam a forma como outros agentes têm procedido e os resultados que têm alcançado.

c) Avaliação externa

Em especial quando as assimetrias de informação são muito grandes, as organizações podem e devem recorrer a serviços externos de avaliação dos agentes. Este mecanismo pode ser especialmente interessante para contrariar o problema da seleção adversa, mas também tem interesse na área do risco moral. Empresas de recursos humanos, de recrutamento ou de trabalho temporário fornecem os seus serviços nesta área. *Think Tanks* e organizações internacionais, como a OCDE, o Banco Mundial, ou o FMI, têm por vezes mecanismos de avaliação da execução de determinadas medidas no setor público, permitindo aos agentes medir, comparar e melhor avaliar os resultados alcançados.

d) Avaliação pelo principal

Qualquer sistema erigido em nome de um principal em que este não tenha a última palavra é um sistema inaceitavelmente exposto à colusão entre agentes, pelo que temos de concluir que a avaliação e subsequente controlo por parte do principal é pedra de toque de qualquer relação principal/agente. Falaschetti & Miller (2001) concluem assim que direitos de soberania dispersos pela multiplicidade dos cidadãos deverão contribuir de forma significativa para um controlo eficiente dos principais.

Porque os seus resultados são os que têm impacto mais direto no desencadeamento de mecanismos de reforço positivo ou negativo, esta é provavelmente a forma mais importante de avaliação. Contudo, as assimetrias de informação e o facto de o principal ter muitas vezes de contar com informações prestadas por terceiros, ou pelo próprio agente,

podem tornar a avaliação desajustada, mas a mera existência de avaliação tem já um importante efeito dissuasor e à medida que a organização cria uma cultura de avaliação e desenvolve os mecanismos adequados ao esbatimento das assimetrias a avaliação torna-se mais fiável.

A avaliação começa no processo de seleção dos agentes. Conscientes do fenómeno da seleção adversa, o principal procura recolher o maior número de informações que lhe permita atestar da credibilidade das afirmações do potencial agente. Um caso em que facilmente se vê isto é o da celebração de um contrato de trabalho: o principal olha para a sua experiência e percurso, pode admiti-lo previamente a estágio, pedir cartas de recomendação, inseri-lo em concursos ou outras competições, fazer entrevistas e em alguns casos pode submetê-lo a testes físicos, psicológicos, de inteligência, ou mesmo testes médicos — pense-se no caso dos jogadores de futebol. O fenómeno do risco moral e a fragilidade do principal no momento da celebração do contrato levam algumas legislações a prever um período experimental, em que o principal e/ou o agente podem rescindir o contrato unilateralmente e sem haver lugar a compensação⁴³.

Na relação entre cidadãos e agentes políticos, o mais importante mecanismo de avaliação é o voto. Hillary Clinton terá dito que a corrida para a presidência dos EUA era a mais longa entrevista de emprego da história (Deines, 2008); e há algo de verdadeiro nisso. Nas grandes delegações de poder a alguém, há sempre longos processos para garantir que o perfil do agente oferece as garantias adequadas.

Mas o voto não é apenas uma forma de seleção: muitas vezes funciona como forma de avaliar negativa ou positivamente no fim de cada mandato (Ferejohn, 1986). O grande problema é que o voto apenas transmite uma quantidade — e qualidade — de informação muito limitadas: aprovo ou não aprovo. A leitura dos resultados eleitorais é sempre dúbia e muitas vezes a informação que transmite chega demasiado tarde, pelo que são necessárias formas de comunicação entre o principal e o agente ao longo do mandato. Ainda assim, dada a importância dos momentos eleitorais, alguns países estabeleceram sistemas de voto compulsório que lhes têm permitido altas taxas de participação e consequentemente avaliações mais representativas.

No que se refere à seleção dos agentes administrativos, o modelo weberiano clássico descrevia igualmente um longo e árduo processo pelo qual os candidatos a funcionários públicos teriam de passar até serem aceites como membros de pleno direito da burocracia.

⁴³ Em Portugal, o período experimental pode ir de 30 até 240 dias (arts. 140.º e ss. do Código do Trabalho).

Este processo prestigiava a classe, promovia a identificação do candidato com a missão, os valores e a cultura da instituição e do serviço público, fazia com que pessoas com menos sentido de serviço não considerassem sequer tomar esse rumo, ao mesmo tempo que chamava aqueles com confiança nas suas competências e vontade de se provarem na competição. Por motivos semelhantes a estes Frey & Benz (2005: 381-382) defendem este tipo de procedimentos de seleção exaustivos tanto para o setor público como para o setor privado.

Por último, neste ponto, é preciso notar que a qualidade da avaliação depende não apenas dos dados tornados públicos através de procedimentos de transparência, ou da qualidade do debate político proporcionado pelo confronto com as oposições, ou da capacidade de uma imprensa livre veicular informações relevantes sobre a qualidade da governação, mas também da capacidade dos avaliadores para avaliar. Mendes & Rocha (2004) mostram que os cidadãos monitoram a *performance* do perfeitos — nome dado aos presidentes de câmara no Brasil — mas dão sobretudo ênfase aos factos de grande repercussão na imprensa, e que as populações mais desenvolvidas são capazes de aferir melhor a *performance* dos candidatos.

3.5. Competição

“The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote” (Schumpeter, 2003).

A perspectiva de o principal optar pela concorrência para satisfazer todas ou parte das suas necessidades de delegação é um mecanismo capaz de alinhar os incentivos do agentes. Num *mercado concorrencial de agentes*, aquele que melhor prosseguir os interesses do principal terá a sua preferência. Se há um monopólio, público ou privado, não há apenas um forte risco de termos um preço mais elevado face ao preço de concorrência perfeita, mas também um maior risco de corrupção. Por exemplo, na Índia cada pessoa tem apenas um local onde tirar o passaporte, nos Estados Unidos pode tirar-se um passaporte em qualquer estação dos correios (Bradhan, 2006: 345).

Grande parte das críticas à eficiência no setor público têm sido formuladas a propósito de uma comparação com o setor privado, onde a concorrência mantém os incentivos para a inovação, o controlo de custos e a adaptação às flutuações da procura. Com o *New Public Management* e o *Entrepreneurial Governement* aquilo que se pretendia era exatamente introduzir os incentivos típicos da competição no setor público. Nos Estados Unidos a

expressão que simbolizou este conceito, no início dos anos noventa, foi *American Perestroika*, uma forma de salientar a necessidade de os próprios americanos adotarem reformas que trouxessem mais concorrência ao setor público da maior economia do mundo (Kettl, 1993: 2).

A forma encontrada para trazer competição para a prossecução de fins públicos tem sido muitas vezes a contratação de privados para gestão de serviços públicos, que em Portugal e noutros países têm adotado a forma — outrora popular e hoje por cá mal malfadada — de *parcerias público-privadas* (conhecidas como PPP). Mas a receita não tem oferecido o retorno prometido:

“The fundamental paradox in the calls to implement this prescription [atuação do Estado através de privados] is that American government has long been pursuing it, for pragmatic reasons quite apart from the rhetoric. In fact, every major policy initiative launched by federal government since World War II — including medicare and medicaid, environmental cleanup and restoration, antipoverty programs and job training, interstate highways and sewage treatment plants — has been managed through public-private partnerships (...) The irony is rich. Despite the enthusiasm for entrepreneurial government and privatization, the most egregious tales of waste, fraud and abuse in government programs have often involved greedy, corrupt and often criminal activity by the government’s private partners — and weak government management to detect and correct these problems” (Kettl, 1993: 4-5).

Outro importante problema surge quando é possível uma escolha difícil entre competição e cooperação (Motta, 2004: 252), ou quando se têm de escolher entre economias de escala ou concorrência.

a) Com um agente

A delegação de determinadas competências funciona apenas se for em termos de exclusividade. Nestas situações, pode não haver concorrência propriamente dita, mas alguns dos seus efeitos podem ser obtidos quando há *free entry*, ou seja, quando há mecanismos que permitem a entrada de outras pessoas interessadas em ocupar a posição do agente e com capacidade, maior ou menor, para o exercer as funções respetivas (Motta, 2004: 70 e ss.). É o que se passa na maioria dos cargos políticos — Primeiro-Ministro de um dado país, Presidente da Câmara de uma dada localidade, etc. — mas também o que em regra acontece quando se dão poderes a um agente de representação comercial, em que os agentes

geralmente acordam com os principais a exclusividade da representação *numa dada zona geográfica*. A falta de competição entre os diversos agentes políticos é uma das principais falhas dos sistemas políticos de partido único, em que os agentes sabem que mesmo que não deem o seu melhor para prosseguir os interesses do principal dificilmente são substituídos.

Um nível mínimo de financiamento público das campanhas políticas, tempos de antena equitativos e gratuitos em televisões e rádios públicas e privadas, limites aos gastos em campanha são formas de facilitar a entrada de novos atores na cena política, criando concorrência (Bradhan, 2006: 346).

b) Com vários agentes

Quando a tarefa é grande de mais para ser delegada num único agente, o principal pode criar mecanismos de competição entre eles, de forma a que estes se esforcem por as cumprir cada vez melhor. A existência de vários agentes executando a mesma tarefa ou tarefas semelhantes numa relação de competição pode no entanto ser pior do que uma solução de cooperação entre estas.

Mas, mesmo quando seria possível delegar a mesma tarefa num só agente, por vezes o principal decide delegar a tarefa a vários agentes. É o que acontece quando alguém contrata com diversas agências imobiliárias que aceitam não trabalhar em regime de exclusividade: todas estão a tentar vender a mesma casa e sabem que não vão receber nada se contactarem o cliente em segundo lugar. A ideia é não colocar todos os ovos num só cesto, mas fazer com que os cestos compitam pela colocação dos ovos.

No debate sobre a gestão das Forças Armadas é recorrente o tema da *interservice rivalry*, que consiste na competição observável entre os três corpos das forças armadas, mas também entre serviços concorrentes do mesmo ou de diferentes corpos (Ward, 2010: 3). O fenómeno obviamente agrava-se quando há departamentos com funções semelhantes e as comparações se tornam inevitáveis e até pertinentes. Há quem defenda que a política de duplicação tem efeitos positivos no moral, no brio profissional e na capacidade de entrega dos agentes em situações de treino e de combate. Mas não deixa de ser justa a crítica quando, por exemplo, se criam programas de investigação e desenvolvimento que, em vez de partilharem informação, competem por mais financiamento, muitas vezes para a aquisição de equipamento que poderia ser partilhado (Anónimo, 1957): *rice bowl's doctrine*. Algo de semelhante acontece quando se coloca o setor público a competir com o privado — na saúde, ou nos planos de reformas — em países em que a segurança social foi *semi-privatizada*.

3.6. Alteração do âmbito do contrato

a) Avocação das competências ou diminuição da extensão dos poderes

O principal pode avocar as competências delegadas no agente, retirando-lhe os poderes para interferir naquela área e passando ele a exercê-los. É o que se passa quando o cliente perde a confiança no advogado e se passa a defender a si próprio no processo (nos casos em que a lei o permite). Algo de semelhante aconteceria se o eleitorado se pronunciasse no sentido de retirar da segurança social a função de gerir as pensões e reformas e os contribuintes tivessem de fazer as suas poupanças para esse fim recorrendo a privados.

Alguns autores têm defendido que menos Estado é melhor Estado e menos corrupção (Ali & Isse, 2003), mas as análises que não se bastam com a constatação de que o Estado tem um grande peso na economia de muitos países com níveis elevados de corrupção — e portanto controlam as estatísticas para outras variáveis que sabemos serem relevantes — mostram não existir qualquer relação (positiva ou negativa) entre maior peso do Estado e maior corrupção (Gerring & Thacker, 2005).

Gerring & Thacker (2005) mostram que é a regulação económica, as limitações ao comércio internacional e ao investimento direto estrangeiro potenciam a corrupção e não exatamente o tamanho do Estado.

Apesar de um setor público maior significar mais possibilidades para corrupção e ainda que as privatizações necessárias no contexto de muitas reformas económicas, não podemos esquecer a experiência dos países do bloco de leste, e perceber que estas, são excelentes oportunidades para a captura do Estado (Kaufmann & Spiegelbaum, 1996), uma das formas mais graves de corrupção.

b) Diminuição da autonomia de decisão ou da intensidade dos poderes

O principal pode deixar ao agente maior ou menor margem de decisão. Na ciência militar, é comum apontar três níveis de detalhe na decisão: a estratégia, as operações e as táticas (Azevedo, 2008: 430 e ss.). Tendo por base estas metáforas, o principal pode apenas definir o destino (lucro, ou bem estar social) e deixar o agente definir tudo o resto; pode definir objetivos detalhados, mas deixar a concretização das metas ao agentes; ou pode entrar em grande detalhe sobre a forma de execução da estratégia, deixando ao agente apenas o papel de seguir as coordenadas já traçadas.

No domínio dos mandatos públicos é longa a discussão sobre a autonomia que se deverá atribuir aos governantes: se a de um *mandato imperativo*, se a de um *mandato representativo*. No primeiro caso, comum até à Revolução Francesa de 1789 (Salgado Matos, 2005), o agente atua vinculado à vontade de quem o fez eleger; no segundo, este apenas responde politicamente pelas suas decisões, estando vinculado apenas à sua consciência. Julgamos que o mandato imperativo, apesar de ser um conceito interessante, reveste-se de pouca utilidade prática, já que são demasiado vagos os termos e instruções com que vêm os mandatos públicos. Os governantes podem ser eleitos por cidadãos com expectativas completamente diferentes, não sabemos exatamente quem elegeu quem, dado que o voto é secreto, e, para mais, defendemos que a responsabilidade dos governantes deve ser para com toda a comunidade política e não apenas para com o segmento desta que se pensa que o terá eleito.

Ainda assim julgamos que os programas políticos constituem elementos úteis para a decisão de escolher um dado agente, pelo que os agentes deverão preocupar-se primeiro em que estes reflitam, ainda que de modo incompleto, um plano de ação exequível e depois em pô-lo em prática, da maneira mais fiel que as suas capacidades o permitirem e as circunstâncias o aconselharem.

3.7. Reforço negativo

Quando, apesar da monitorização, os agentes ainda assim não seguem interesses ou as instruções dos principais, estes mesmos criam formas de penalização dos agentes, que são em muitos casos indispensáveis.

a) Responsabilidade civil e pagamento de compensações

As regras da responsabilidade civil aplicam-se a diversas situações em que o agente não cumpre as suas obrigações perante o principal, mas em determinados contratos pode-se prever o pagamento de determinadas compensações, nas cláusulas penais, que procuram calcular antecipadamente os danos resultantes para o principal de determinados comportamentos. A possibilidade de o agente ter de vir a compensar o principal por determinados comportamentos constitui um forte incentivo ao cumprimento dos comportamentos a que o agente se obrigou, quer por via da responsabilidade civil extracontratual, quer por via da responsabilidade civil contratual — em que o principal não precisa de provar a culpa — quer pela aplicação das cláusulas penais. Por outro lado, o agente

tende a incorporar no preço exigido pelo contrato o valor das compensações (multiplicado o seu valor pela sua estimativa da probabilidade de vir a ter de as pagar). Pode também procurar celebrar contratos de seguro para se proteger desses riscos, passando o custo para o principal, como é comum nos EUA entre os médicos, que têm seguros que os protegem do pagamento de compensações por negligência médica. Ainda assim, para que este mecanismo funcione de forma adequada é necessário que o sistema de justiça seja eficiente; ressalva que aliás se aplica igualmente aos pontos seguintes.

b) Sanções disciplinares

A utilização de sanções disciplinares é dissuasora de comportamentos que não são do interesse do principal, mas aplicam-se exclusivamente nas relações de agência que ocorrem no contexto de um contrato de trabalho. Dentro das sanções disciplinares temos a repreensão escrita, as sanções pecuniárias, a perda de dias de férias, a suspensão e a demissão, despedimento ou cessação de comissão de serviço⁴⁴.

Ainda assim, dada a gravidade com que se revestem as situações de corrupção são as sanções criminais as mais indicadas para lidar com estas, pelo menos na generalidade das situações abordadas. Resta, ainda assim, campo amplo para aplicação deste tipo de sanções no âmbito do combate à corrupção para os casos em que haja desrespeito por normas preventivas da corrupção, como as que estipulam a necessidade de fazer a declaração de certos interesses, por exemplo.

c) Sanções criminais

As leis penais preveem formas de sancionar alguns dos comportamentos mais censuráveis que os agentes podem encetar de forma a lesar os a principais. Na legislação portuguesa, as sanções previstas, que incluem penas de multa e mesmo de prisão, são também elas forma de dissuadir os agentes. Entre outros crimes, falamos do abuso de confiança (art. 205.º do Código Penal), da burla simples e qualificada (arts. 217.º e 218.º do Código Penal) e da infidelidade (art. 224.º do Código Penal). Em especial no domínio dos mandatos públicos, e sem prejuízo dos mencionados anteriormente, falamos nomeadamente dos crimes de traição à pátria (308.º do Código Penal), violação do segredo de estado (art. 316.º do Código Penal),

⁴⁴ Cfr. artigos 366.º e ss. do Código do Trabalho e art. 9.º da Lei n.º58/2008, de 9 de Setembro (Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exerçam Funções Públicas).

infidelidade diplomática (art. 319.º do Código Penal) e dos crimes previstos no Código de Justiça Militar (art. 25.º e seguintes da Lei n.º 100/2003 de 15 de Novembro).

O aumento da severidade das penas pode levar a uma diminuição das práticas criminosas (Becker, 1968), pelo que alguns advogam que a resposta aos elevados índices de criminalidade seria um aumento generalizado das penas. No entanto, uma revisão da doutrina sobre o tópico revela a controvérsia do tema, e parece apontar para as seguintes conclusões: 1) Comparado com sanções que não implicam o encarceramento, a pena de prisão tem um efeito nulo, ou mesmo ligeiramente criminógeno, quanto à reincidência, mostrando que a prisão não se mostra um meio eficiente de prevenção especial; 2) A prova de que penas mais severas têm um efeito de prevenção geral é frágil; 3) Há dados robustos que provam que um aumento na probabilidade de os criminosos serem apanhados funciona como um importante dissuasor (Nagin, 2012: 309).

A abordagem “se a força bruta falhar, é porque não se está a aplicar suficiente” tem dado resultados negativos ao longo dos últimos trinta anos, em particular nos Estados Unidos (Andrew & Bonta, 2010: 48; Kleiman, 2009: 1;). Em 1970 havia 350 mil pessoas nas prisões americanas, em 2012 são mais de 2,2 milhões atrás das grades e 5 milhões em *probation* (uma forma de pena suspensa com condições) ou *parole* (semelhante à nossa liberdade condicional). A política de encarceração em massa comporta elevadíssimos custos para o Estado, torna improdutivos elementos potencialmente produtivos da sociedade e modifica particularmente algumas comunidades urbanas, onde mais de metade dos jovens negros se encontra na prisão, em *probation* ou *parole* (Stevenson, 2012).

Esta realidade tem levado académicos e grupos de pressão a pugnar por novos modelos de punição, com menos ênfase em penas de longa duração e maior ênfase na reabilitação dos ofensores (Andrews & Bonta, 2010). “Successful interventions are not those that make a person’s life more miserable but rather those that offer more rewarding alternatives” (Miller & Carroll, 2006: 308 *apud* Andrews & Bonta, 2010: 51).

Para além disso não podemos ignorar que não se pode aumentar as molduras penais para lá daquilo que é justo e proporcional e que a pena concreta, deve ter em conta que as necessidades de prevenção (art. 71.º, n.º1 do Código Penal), tendo sempre como limite a culpa do sujeito (art. 40.º, n.º2 do Código Penal).

Apesar de a resposta criminal não poder ser eixo único de uma política de combate à corrupção, ela é parte integrante da dissuasão de futuros ofensores, como atesta a experiência do Botswana ou de Hong-Kong (Doig & Riley, 1998).

3.8. Estruturas Claras de Responsabilização

“It doesn’t matter whether you win or loose, but where you place the blame” (Hood, 2010a).

Na década de oitenta, 137 hemofílicos ficaram seropositivos depois de transfusões de sangue contaminado administrado em hospitais públicos portugueses⁴⁵. A responsabilidade política acabou por recair na Ministra Leonor Beleza, a responsabilidade civil sobre o Estado Português, a responsabilidade penal nunca foi exatamente apurada, apesar de terem sido constituídos treze arguidos – entre os quais a Ministra da Saúde – visto que o caso prescreveu depois de diversos recursos. O exemplo nada tem a ver com um caso de corrupção, mas ilustra as dificuldades em responsabilizar os agentes se as responsabilidades não estão bem definidas (Hood, 2001 e 2010a).

A existência de quadros de responsabilidades claras parece de alguma forma ter ficado conotada com instituições rígidas, vertais, fordistas. Mas a responsabilização individual e coletiva é compatível com organizações flexíveis, horizontais e cujo processo produtivo pouco tem a ver com o de linhas de montagem.

Como podemos recompensar, monitorizar, avaliar ou sancionar um agente corretamente se não existe uma definição clara das suas responsabilidades? Pode parecer tautológico, mas responsabilizar os agentes, torna-los *accountable* implica definir quais são essas responsabilidades. Na nossa perspetiva, esses quadros têm de refletir:

a) Os poderes dos órgãos e agentes: ninguém pode ser responsabilizado por algo ou alguém sobre o qual ou sobre quem não tinha controlo, pelo que o órgão ou agente não deverá ser responsabilizado por resultados que advenham de variáveis exógenas incontrolláveis. Isto

⁴⁵ O sangue tinha sido adquirido pelo Ministério da Saúde em 1986, através de uma Comissão Técnica de Escolha, que comprou os produtos à Aviquímica, representante da Pasma Pharm em Portugal. Em 1985, a Associação Portuguesa de Hemofílicos (APH) tinha já avisado o Ministério da Saúde da necessidade de garantir a não contaminação dos produtos de plasma. Nunca chegou a obter resposta. Depois de obter amostras do sangue disponível em Portugal, a APH mandou analisar o sangue. As análises concluíram que os lotes estavam infetados. Depois do aviso, o Ministério da Saúde demorou dois meses a reagir e em Fevereiro de 1987 mandou retirar de circulação os lotes contaminados. Nesse mesmo ano, número da APH indicavam que 70% dos hemofílicos eram seropositivos por terem utilizado sangue contaminado. Em 1992, A APH apresentou queixa contra o Ministério da Saúde junto do Ministério Público, que dois anos mais tarde constituiu como arguidos Leonor Beleza (então Ministra da Saúde), Maria dos Prazeres Beleza (secretária-geral do Ministério da Saúde) e os 11 elementos da Comissão Técnica de Escolha. Em 1995 os hemofílicos começaram a receber indemnizações de 12 mil contos (cerca de 60 mil euros) determinadas por um tribunal arbitral. O processo chegou a Tribunal, mas acabou por prescrever, depois de diversos recursos. Em 2009, apenas 37 dos 137 hemofílicos ainda estavam vivos (Ramos, 2009). Nos anos noventa, um caso semelhante em França tem um desfecho completamente diferente: o Primeiro-Ministro, a Ministra da Saúde, o Secretário de Estado e o Diretor-Geral do Centro Francês de Transfusão Sanguínea são todos levados a Tribunal. O Diretor-Geral é condenado a quatro anos de prisão efetiva, o Secretário de Estado é condenado mas fica com pena suspensa, os restantes arguidos são ilibados (Neto, 2008).

também implica que, se houver um agente responsável por tomar a iniciativa, outro monitorizar e outro ainda por executar um dado procedimento, as responsabilidades deles não se misturam;

b) Se a responsabilidade é exclusiva ou concorrente. Em diversas situações existe sobreposição de responsabilidades, nomeadamente no que diz respeito aos membros de órgãos coletivos⁴⁶;

c) Se a responsabilidade se traduz numa obrigação de meios ou de resultados. Por regra, esta investirá numa obrigação de meios (realizar os melhores esforços em determinado sentido) e não numa obrigação de resultados (atingir determinado objetivo), ainda que estes possam ter influência nos esquemas de compensação, de forma a motivar o agente.

d) Esquemas de responsabilidades claras e detalhadas permitem procedimentos mais uniformes, transparentes e eficientes. Essas responsabilidades podem então concretizar-se em objetivos específicos, mensuráveis, concretizáveis, relevantes e delimitados no tempo (Doran, 1981). Desta forma os agentes têm mais certeza relativamente ao perfil exato das suas funções, ao que deles é esperado e por que padrões vão ser avaliados; e evitam-se atropelos, duplicações e omissões. Para mais, é possível um processo de assunção das próprias responsabilidades por parte do agente que substitua o *blame game*, o jogo que políticos e burocratas tantas vezes ensaiam, atirando a culpa de uns para outros, com o objetivo de garantir que não são apuradas responsabilidades (Hood, 2010b).

Esta linha de pensamento está subjacente à ideia de atribuir a determinadas pessoas, no contexto de uma organização, a responsabilidade de zelar por determinados interesses.

⁴⁶ Cfr. art. 164.º do Código Civil: “1. As obrigações e a responsabilidade dos titulares dos órgãos das pessoas coletivas para com estas são definidas nos respetivos estatutos, aplicando-se, na falta de disposições estatutárias, as regras do mandato com as necessárias adaptações. 2. Os membros dos corpos gerentes não podem abster-se de votar nas deliberações tomadas em reuniões a que estejam presentes, e são responsáveis pelos prejuízos delas decorrentes, salvo se houverem manifestado a sua discordância”. Também o art. 72.º do Código Comercial: “1. Os gerentes, administradores ou diretores respondem para com a sociedade pelos danos a esta causados por atos ou omissões praticados com preterição dos deveres legais ou contratuais, salvo se provarem que procederam sem culpa. 2. Não são responsáveis pelos danos resultantes de uma deliberação colegial os gerentes, administradores ou diretores que nela não tenham participado ou hajam votado vencidos, podendo neste caso fazer lavrar no prazo de cinco dias a sua declaração de voto, quer no respetivo livro de atas, quer em escrito dirigido ao órgão de fiscalização, se o houver, quer perante notário. 3. O gerente, administrador ou diretor que não tenha exercido o direito de oposição conferido por lei, quando estava em condições de o exercer, responde solidariamente pelos atos a que poderia ter-se oposto. 4. A responsabilidade dos gerentes, administradores ou diretores para com a sociedade não tem lugar quando o ato ou omissão assente em deliberação dos sócios, ainda que anulável. 5. Nas sociedades que tenham órgão de fiscalização o parecer favorável ou o consentimento deste não exonera de responsabilidade os membros da administração”. E o art. 73.º do Código Comercial: “1. A responsabilidade dos fundadores, gerentes, administradores ou diretores é solidária. 2. O direito de regresso existe na medida das respetivas culpas e das consequências que delas advierem, presumindo-se iguais as culpas das pessoas responsáveis”.

Destaca-se aqui a figura do Técnico Oficial de Contas, por exemplo, que assume diversas responsabilidades na áreas contabilística e fiscal (art. 6.º do Estatuto da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas) e um dever de participação de crimes públicos (art. 58.º do mesmo Estatuto). Com o objetivo de tornar as contas públicas mais rigorosas, responsáveis e transparentes e reforçar a *accountability* da Administração, Fernandes (2009: 3) propõe “a introdução do princípio da obrigatoriedade de os dirigentes das áreas financeiras e contabilísticas possuírem o título profissional de Técnico Oficial de Contas Públicas (TOPC)”.

A ideia de que estruturas claras de responsabilização favorecem o combate à corrupção é demonstrada por Tavits (2007), com recurso a dados empíricos que fazem uma análise transnacional do problema.

VIII. Estratégias de Combate à Corrupção

Até agora falámos de políticas de combate à corrupção, mas pouco efeito podem ter políticas isoladas no combate a este fenómeno. A eficácia das políticas dependerá não da sua bondade abstrata, mas das condições concretas, pelo que não se podem comprar políticas públicas de combate à corrupção em “pronto-a-vestir”.

Ainda assim, julgamos ser possível retirar da experiência das últimas décadas um conjunto de aprendizagens relevantes, em especial se pensarmos em políticas de forma compreensiva e não isolada, ou seja enquanto estratégias de combate à corrupção. Um dos mitos sobre a corrupção identificados por Kaufmann (2005) é precisamente que se combate a corrupção combatendo a corrupção. É esta a diferença entre atacar os sintomas e atacar as causas da doença.

Claro que o cumprimento da lei é essencial, bem como o será, em alguns casos, o reforço de meios das unidades responsáveis pela investigação e ação penal contra suspeitos de práticas corruptas, mas não é com baldes que salvamos o navio de ir ao fundo: é remendando o casco. Ou seja, alterando os contextos institucionais que favorecem a corrupção; tratando a doença em vez de tratar os sintomas.

1. Ponto(s) de Arquimedes?

Com base nisto, uma abordagem mais tradicional centra-se em encontrar por indução o “ponto de Arquimedes” da corrupção — fala-se na literatura numa *critical conjuncture* ou de um *entry point* (World Bank, 2000: 75). Ou seja, espera encontrar-se um elemento institucional que, uma vez alterado, leve a um ciclo virtuoso que afetasse todas as restantes variáveis da *governance*, facilitando o combate à corrupção.

Infelizmente, não tem sido possível descobrir esse ponto de Arquimedes, que nos permitiria alavancar uma mudança de paradigma. Em parte porque a teoria da existência desse ponto de apoio, qual partícula fundamental, se baseia precisamente no facto de as variáveis da

boa *governance* serem tão interdependentes que uma força ligeira no braço da alavanca levaria a uma reação em cadeia com resultados surpreendentes.

Ainda assim, Broadman & Recanatini (2001) identificam a importância de estabelecer mercados transparentes e competitivos. Alence (2004), estudando o fenómeno da corrupção na África Subsariana, concluiu que a competição política e a separação de poderes são elementos essenciais na luta contra a corrupção. Já Kaufmann (2005) destaca que uma combinação de políticas que favoreçam a proteção da liberdade de expressão, a igualdade de género e a transparência, parecem ser capazes de influenciar positivamente as outras variáveis, criando um ecossistema institucional hostil para a corrupção. Estas conclusões levam-nos a crer que não devemos procurar um único ponto de entrada, mas soluções integradas para o problema da corrupção.

Também em World Bank (2000: xxii) é proposta uma estratégia integrada assente nos seguintes pilares: a) Responsabilização Política; b) Competitividade do Setor Privado; c) Gestão da Administração Pública; d) Participação da Sociedade Civil; e e) Controlos Institucionais. Para ser eficaz o combate à corrupção precisa tanto de competição política e transparência no financiamento dos partidos, como de competição económica e transparência nas contas das empresas; tanto de uma administração pública atrativa e autónoma, como responsável perante o público e o poder político; tanto de uma sociedade civil informada e participativa no processo democrático, legislativo e administrativo, como uma autêntica separação e interdependência de poderes, assente em tribunais eficientes, uma imprensa livre e um parlamento independente do executivo.

2. Reforma ou Revolução?

Outra questão é a de saber se se deve combater a corrupção com medidas graduais que paulatinamente vão reformando a realidade institucional, ou se são mais bem sucedidas as reformas profundas que revolucionam essa mesma realidade.

Sundell (2012) defende uma estratégia gradual que passe, por exemplo, de legalização dos subornos quando o Estado não tem capacidade de pagar salários, fiscalizar o trabalho dos seus funcionários, avaliar a *performance* dos diferentes serviços, ou alocar eficientemente recursos com base em impostos com intenções redistributivas. A tese tem por base o estudo de caso da administração sueca, hoje vista como uma das melhores do mundo, que, numa altura em que a Suécia era um país altamente corrupto, legalizou pagamentos em dinheiro ou géneros pagos diretamente aos funcionários públicos, nomeadamente pela

passagem de determinados documentos. Isto incentivava a eficiência na prestação dos serviços e permitia muitas vezes que contratassem assistentes, ou adquirissem outros meios para fazer face às necessidades do serviço.

O sistema não estava, claro, livre de vícios e nem sempre promoveu boas decisões, mas a legalização permitiu uma gradual formalização destes pagamentos, à medida que o Estado foi reforçando a sua capacidade operacional, e gradualmente, passando este a conseguir pagar salários fixos aos seus funcionários, estes deixaram de depender destas fontes de rendimento, que foram perdendo importância até que finalmente existiam condições para poderem ser banidas.

Consequentemente, Sundell (2012) defende que a transição entre uma administração inoperacional e descentralizada para uma administração profissional e centralizada deve ser incremental, devendo mesmo os decisores públicos aceitar a necessidade de compactuar com algumas formas de corrupção enquanto constroem meios que lhes permitam mais tarde fazer reformas mais profundas dos sistemas.

Mas, como já dissemos, um dos problemas do combate à corrupção é o facto de o nível de corrupção depender tão fundamentalmente, pelo menos no curto prazo, da percepção do nível de corrupção por parte dos agentes que atuam num dado setor, país ou região — é um dos fatores que levam ao problema da histerese, como já tivemos oportunidade de ver acima. Como não há vantagem para o próprio em ir contra o sistema, em “ser honesto num jogo podre”, o sistema tem poucas hipóteses de mudar (Bradhan, 1997). As reformas graduais no combate à corrupção (United Nations, 2004: 17) não parecem ter conduzido a resultados significativos nos países onde foram implementadas.

Parte da explicação para isto pode ser dada por Mungiu-Pippidi (2006) que salienta que a corrupção ocorre devido à falta de uma linha divisória entre público e privado, que leva a uma noção patrimonialista das posições públicas e a um uso parcial dos poderes com o objetivo de favorecer uns em detrimento de outros (Theobald, 1999). Esta situação é piorada quando passamos de um poder de origem tradicional (Weber, 1978) — onde existe uma estrutura estável de poder que privilegia os membros de um certo grupo por eles pertencerem a esse mesmo grupo — para um sistema de “particularismo competitivo”, em que o derrube das “castas” leva consigo as estruturas tradicionais de *accountability*. Já sem as estruturas hierárquicas bem definidas dos sistemas tradicionais, mas ainda sem as instituições democráticas dos sistemas universalistas, é dado sinal de partida para uma feroz competição

pelo controlo dos bens do Estado: “Whoever seizes the State, seizes the day” (Hellman *apud* Mungiu-Pippidi, 2006: 89)⁴⁷.

Esta análise salienta tanto o facto de o combate à corrupção não se poder fazer assim por simples manipulação normativa dos incentivos, mas através de alterações nas instituições sociais de cariz formal e informal; como chama a atenção para o risco das reformas incompletas deixarem países numa situação pior (Rothstein, 2011).

“Corruption is driven by the workings of a large set of historically rooted formal and informal institutions in a society. Secondl neither the formal nor the informal institutions are easily changed since they constitute “self-reinforcing” equilibria. If an agent tries to reform a single or a small set of the institutions in a corrupt-particularistic-limited access political culture, it will in all likelihood backfire since the new institutions will be overtaken by the corrupt/clientelistic networks and dominated by such practices that, in its turn, will increase cynicism among the population and serve to de-legitimize future efforts to increase the quality of government institutions” (Rothstein, 2011: 241).

Para mais, se de facto temos agentes político-administrativos auto-interessados, que capturam recursos públicos para fins privados, então o maior obstáculo de uma estratégia anti-corrupção será conseguir que estes implementem mudanças que vão contra o seu próprio interesse (Bukovansky, 2006).

Só depois de uma transição bem sucedida para um sistema verdadeiramente universalista e imparcial — típico do Estado de Direito Democrático — é que a corrupção decresce (Mungiu-Pippidi, 2006). Esta transição parece ser difícil de operar sem ruturas na ordem política, social e cultural (North, Wallis & Weingast, 2009; Rothstein, 2011).

Assim, contrastando com a perspectiva das reformas graduais, Rothstein (2011) fala da necessidade de um “Big Bang Indireto”, ou seja, da necessidade de introduzir reformas que operem uma mudança de paradigma. Se a corrupção for endémica, e portanto a estratégia dominante for ser corrupto, não bastam pequenas mudanças institucionais para que um número suficiente de indivíduos acredite que essas práticas não continuarão a ser viáveis. A partir de um dado número de indivíduos que acreditem nisso e se passem a comportar de acordo com essa expectativa é atingido um *tipping point*, um ponto de viragem, que leva a

⁴⁷ Este paradoxo da democratização é observável ainda hoje em algumas das antigas repúblicas soviéticas, em que o Partido funcionava com muito à imagem dos sistemas de autoridade tradicional, com os seus monarcas e a sua nobreza. Com a queda da União Soviética, começa a corrida para captura do Estado (Mungiu-Pippidi, 2006).

uma alteração do equilíbrio previamente estabelecido rumo a um novo equilíbrio, *focal point*, num nível mais baixo de corrupção (Rothstein, 2011).

“Endemic corruption is not some flaw that can be corrected with a technical fix or a political push. It is the way that the system works, and it is deeply embedded in the norms and expectations of political and social life. Reducing it to less destructive levels—and keeping it there—requires revolutionary change in institutions” (Diamond *apud* Rothstein, 2011: 248).

Isto não quer dizer que se tenham de introduzir todas as reformas ao mesmo tempo. O exemplo que Rothstein dá é também o da Suécia do século XIX. Depois de algumas reformas graduais na primeira metade do século, o país inicia uma série de mudanças mais intensas. Ainda que tenham começado nos anos 40 e se tenham prolongado até ao final da década de 70, o grosso das transformações ocorreram entre 1860 e 1869, a um ritmo bastante acelerado, mesmo para os padrões atuais.

Na sequência de derrotas militares que destruíram as finanças suecas, foi possível unir esforços, em particular junto da elite política, para que fossem implementadas algumas medidas importantes. Durante essa década foi possível ultimar a criação de um sistema de salários na Administração Pública, reforçar a liberdade religiosa, descentralizar a Administração Pública, criminalizar certas condutas dos funcionários públicos, reformar o ensino superior, estabelecendo requisitos mais apertados para a concessão de graus académicos, liberalizar o comércio, reformar o Parlamento, iniciar a abolição dos pagamentos aos funcionários para a prestação de serviços e determinar que todo o pagamento de impostos fosse feito em dinheiro e não em bens (Rothstein, 2011).

“Instead of seeking to upset the enemy's equilibrium by one's attack, it must be upset before a real attack is, or can be successfully, launched” Hart (1967: 182 e 183). Ou seja, muitas vezes o caminho mais longo é o mais curto. Repare-se que na experiência sueca, a corrupção foi combatida com poucas medidas de combate à corrupção, ao mesmo tempo que se procurava consolidar os direitos das minorias, promover a eficiência da sua administração pública e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

As políticas públicas durante esse período cobrem reformas nas instituições sociais (liberdade religiosa), políticas (descentralização e reforma do parlamento), administrativas (salários dos funcionários públicos e proibição dos pagamentos diretos aos funcionários) e económicas (liberalização do comércio). No espaço de uma década são feitas alterações institucionais profundas no sentido das sugeridas pelo World Bank (2000) e que referimos acima, mas poucas delas se referem diretamente ao combate à corrupção.

A estratégia militar e as artes marciais orientais ensinam que uma abordagem direta ao objetivo tende a fazer com que o adversário concentre os seus esforços em evitar que consigamos atingi-lo. Despender capital político, apoios ou recursos financeiros diretamente no combate à corrupção quando o nosso adversário continua assente numa base sólida constituída por instituições formais e informais que a alimentam produz apenas a aparência de se estar a combater a corrupção, quando de facto apenas se enfraquece a máquina do Estado. A aplicação desses recursos na alteração dos contextos evita a criação de algumas das forças de bloqueio e resistências institucionais por parte de diversos agentes.

A experiência sueca parece-nos assim ser particularmente rica. Não só porque foi bem sucedida, mostrando que é possível a passagem de um sistema altamente corrupto para um dos mais limpos do mundo; mas sobretudo porque a) evidencia a utilização de dois tipos de estratégia em momentos diferentes do seu desenvolvimento e b) a necessidade de uma liderança política motivada, consistente e persistente ao longo de um período relativamente longo.

Assim, a forma como foi usada, em primeiro lugar, uma estratégia de reforma gradual e depois uma estratégia de “big bang indireto” vai ao encontro de uma teoria mais abrangente de Shah & Schacter (2004) que defende que países em diversos estádios de desenvolvimento e níveis de corrupção diferentes devem apostar em políticas públicas de tipo diferente, permitindo as anteriores atingir as condições necessárias para o sucesso das seguintes.

Assim, em países com um nível alto de corrupção a estratégia passa por consolidar o *rule of law*, fortalecer os Tribunais, assegurar a liberdade de imprensa e associação, garantir eleições livres e competitivas e racionalizar a intervenção do Estado; a um nível intermédio a prioridade deverá ser a implementação de reformas que beneficiem a competitividade económica e a consolidem uma Administração Pública eficiente; e apenas quando o nível de corrupção já é baixo deverá a prioridade estar na criação de agências anticorrupção, no estabelecimento de compromissos de honra relativos a subornos ou o estabelecimento de códigos de conduta. Olhando para esta sequência, facilmente percebemos que pouca eficácia podem ter umas medidas sem que as outras tenham sido implementadas e a necessidade de preparar o terreno para as políticas seguintes, afetando os equilíbrios que as sustentam pela mudança dos contextos e instituições que as alimentam.

Creemos que a esta luz, os exemplos de Sundell (2012) e Rothstein (2011) mostram a necessidade de garantir antes de mais a existência de instituições com capacidade operacional

para a defesa de direitos fundamentais; e depois a necessidade de reformar essas mesmas instituições no sentido de alterar o paradigma do agente público, passando de uma noção pessoal para uma noção institucional dos cargos políticos e administrativos. Instituições frágeis em transição não conseguem ser protagonistas das mudanças que tentavam implementar e podem ser facilmente levar à captura do Estado (Kaufmann & Siegelbaum, 1996).

Um outro aspeto deste “big bang indireto” destacado por Shah & Schacter (2001) está em evitar o uso da palavra corrupção, visto que está carregada de uma carga negativa. Se uma instituição internacional vai a um país e sugere a implementação de um plano anticorrupção, poderá ser mal interpretada como estando a ser ofensiva e a lançar suspeitas sobre a honestidade das pessoas. O mesmo se diga da implementação de planos no contexto de algumas instituições, em especial das que se percecionam como livres de corrupção. Uma vez que a abordagem indireta é muitas vezes uma abordagem preventiva, podem ser adotados nomes bastante mais simpáticos para os planos que facilitem o estabelecimento de apoios junto das lideranças locais.

Se essas lideranças estão motivadas para o melhoramento da qualidade dos serviço, se são sensíveis à necessidade de transparência, seduzidas pelo conceito de fortalecimento institucional, ou com vontade de proceder a reformas político-económicas, porque não usar esses mesmos termos para as convencer da necessidade de mudança?

3. Liderança

Apesar de não bastar vontade política para acabar com a corrupção, a experiência de da Suécia, de Hong-Kong, de Singapura, ou mesmo do Uganda, mostram a necessidade de líderes sinceramente empenhados no combate à corrupção e sem medo de fazer baixas junto das suas próprias fileiras político-partidárias (Ruzindana, 1997). O contrário disso mesmo pode ser visto nas reformas na Tanzânia, por exemplo (Doig & Riley, 1998).

Shah & Schacter (2001: 4) destacam a necessidade de estas serem lideranças locais, sem o apoio das quais não é possível uma política anticorrupção sustentável assente na reforma das instituições locais.

Só um esforço sincero e continuado permite a obtenção de resultados, só pelo exemplo são persuasivas as declarações (Tanzi, 1998). Vistos à distância de um século, uma década para a implementação de reformas tão significativas pode parecer pouco tempo e uma geração um período razoável para operar uma mudança de paradigma na Administração

Pública. Mas vistos à luz do ritmo da pequena política eleitoralista dez anos são muito tempo e trinta quase uma eternidade.

4. Tipos de Corrupção

Um aspeto importante na definição de uma estratégia de combate à corrupção é a análise do tipo de corrupção que enfrentamos. A diferença entre corrupção administrativa e captura do Estado, qualificação que nos permite focar os esforços em diferentes variáveis da *governance* (World Bank, 2000).

O Banco parte assim para uma análise da forma como diferentes tipos de corrupção exigem diferentes prioridades. Se o problema é sobretudo a corrupção administrativa os nossos esforços deverão concentrar-se na racionalização da intervenção estatal de forma a permitir eficiência da Administração nos setores em que intervêm; no estabelecimento de mecanismos de controlo da máquina administrativa; e no fortalecimento de instituições da sociedade civil, assegurando educação, liberdade de imprensa de associação.

Já se o problema principal for a captura do Estado, a prioridade será o alargamento dos canais formais de acesso ao poder e dos meios de controlo participativos, tais como *ombudsman*, leis de liberdade de informação e liberdade de imprensa, alargamento da possibilidade de referendos ou do efeito de petições públicas; e facilitando a desconcentração do poder político e económico e facilitando a entrada de concorrentes, através de reformas nas leis da concorrência e na regulamentação económica, por um lado; e nos sistemas de eleitorais e financiamento dos partidos, por outro.

Estas ideias são consistentes com o que se disse acima a propósito da necessidade de abordagens indiretas. Diferentes tipos de corrupção são antes de mais sinal de diferentes falhas de *governance*⁴⁸, pelo que teremos mais possibilidades de ser bem sucedidos na identificação da variante concreta da doença se olhar mais atentamente para os sintomas.

⁴⁸ O uso que damos aqui à palavra é próximo do usado pelo Institute on Governance (2002): “governance determines who has power, who makes decisions, how other players make their voice heard and how account is rendered”. Mas, não sendo o poder bom nem mau, o conceito de *governance* está associado a uma dimensão qualitativa. Assim, quando nos referíamos a *governance* falamos das normas e instituições formais e informais que estabelecem dinâmicas de responsabilidade e poder que conduzem à internalização pelos agentes dos interesses dos principais.

IX. Conclusão

Procurámos ao longo deste trabalho explorar o fenómeno da corrupção e estabelecer a existência de uma relação de agência entre cidadãos e representantes políticos, e entre estes e os agentes administrativos; de modo a que tal nos permitisse uma análise do impacto de várias alternativas ao nível das políticas públicas sobre a corrupção. Mostrámos que o modelo de agência se harmoniza com os princípios jurídico-políticos que estão na base das relações geradas pelo mandato público. E provámos que a adoção de um modelo de agência para a compreensão das relações permite integrar e estudar, nas suas vantagens e desvantagens, um vasto leque de políticas.

Pode parecer que entrámos diversas vezes em contradição ao *prescrever* remédios contraditórios — que ora pugnávamos por mais controlo, ora clamávamos por mais autonomia, por exemplo. Mas isso deve ao facto de encararmos este elenco não como uma *receita médica* para aplicar a uma dada organização — e muito menos a todas! — mas como esboço de um prontuário terapêutico, onde poderemos encontrar *remédios* para *doenças* diferentes, mas também uma descrição dos inevitáveis *efeitos secundários*.

Depois da *análise* prometida acreditamos que esta conclusão deve antes servir fazer um esforço de *síntese*. É importante completar o círculo e fazer balanço da viagem que empreendemos nas últimas cem páginas. Mas não queremos fechar o texto e a pesquisa que fizemos a outras leituras e outras sínteses, já que é de pouca valia o texto científico que não pretenda abrir mais janelas do que dar por encerradas portas; que não aspire a ser mais trampolim do que sofá. Assim, não deixaremos de deixar algumas pistas de investigação, na esperança que alguém um dia as use e lhes dê o seguimento que aqui julgámos não nos cumprir dar.

Mas vamos antes de mais às sínteses. A que conclusões chegámos no decurso deste nosso trabalho? Que lições fundamentais para as políticas de combate à corrupção no setor público?

1. Uma estratégia de combate à corrupção bem sucedida passa pela definição de um plano concentrado na alteração dos contextos institucionais que definem a boa *governance*, e não apenas na investigação dos casos corrupção. Isto significa fortalecer e reformar instituições através de uma estratégia de “big bang indireto”, que mude o paradigma da representação política e da agência administrativa rumo a uma noção não-patrimonialista e não-pessoal dos cargos.

2. A existência de diferentes contextos significa também que não existem soluções de “pronto-a-vestir”, mas que é necessário conhecer as manifestações da corrupção, de forma a identificar os contextos institucionais que a sustentam; de forma a criar estratégias adequadas às circunstâncias concretas.

3. Temos de ter cuidado para não matar o paciente com a cura. Num momento em que as necessidades coletivas evoluem rapidamente e os meios financeiros disponíveis são escassos é exigido à Administração Pública que seja eficiente; mas a todo o momento colocamos filtros e controlos que a tornam menos ágil e flexível. Uma agenda anticorrupção tem de ser realista e compreender como pode tirar o máximo impacto dos recursos de que dispõe. Combater a corrupção não significa promover procedimentos absurdos e redundantes, nem deve pretender atrasar decisões, tornar os decisores públicos avessos à ação ou redefinir as suas prioridades gerando ineficiências (Anechiarico & Jacobs, 1996).

4. Os agentes têm sido tratados como *os maus da fita* do contrato de agência e a história recente tem mostrado quão irresponsáveis podem ser alguns gestores, como alguns governantes. Não os desresponsabilizamos de forma paternalista, mas, como toda a gente, os agentes reagem a incentivos e têm tido demasiados incentivos para se comportarem de maneira inadequada.

5. Só com cidadãos bem informados e participativos no processo democrático poderemos ter melhores políticos, melhores agentes administrativos e melhores políticas. É um erro pensar que através da delegação o principal abdica de toda e qualquer responsabilidade. Há nos contratos de agência muitas formas de alinhar interesses e a responsabilidade do principal manifesta-se ao longo de toda a vida do contrato: na conceção e negociação, na celebração com o agente adequado, na monitorização e acompanhamento, bem como no seu término, seja ele por cumprimento, seja ele por incumprimento.

A análise e síntese apresentadas podem ter um interesse direto para as políticas de combate à corrupção, mas julgamos ser no aprofundamento na análise da Teoria da Agência aplicada à corrupção no setor público que reside o contributo científico mais importante deste trabalho. Ao contrário de muitos dos autores mencionados — de cujas obras este trabalho beneficiou em muito — não demos como adquirido que existia uma relação de agência, mas procurámos explicar desenvolvidamente a sua natureza e termos, usando contributos do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e da Filosofia Política.

Creemos ter assim contribuído para a clarificação do conceito de agência aplicada a cidadãos, representantes políticos e agentes administrativos, e para vitalidade de uma linha de pesquisa que já Moe (1984) dizia adormecida. Assim, cumpre-nos deixar nesta conclusão algumas pistas de investigação associadas a esta área.

1. Antes de mais, julgamos que este trabalho seria complementado de forma bastante interessante com uma série de estudos económicos que sobre a qualidade de governo, fazendo nomeadamente a comparação entre os níveis de corrupção existentes no mesmo setor em diferentes Estados, consoante tenha existido uma opção por regular ou por intervir diretamente. O próprio fenómeno da corrupção no setor regulador seria muito interessante de analisar, tanto do ponto de vista jurídico, como do ponto de vista da análise económica e estatística.

2. A investigação a propósito da dimensão cultural da corrupção e da relação entre cidadãos e a máquina do Estado, tem demonstrado mais interesse na prova estatística dos fenómenos que na desconstrução e caracterização da interação entre a cultura e os mesmos (v. Lipset & Lenz, 2000; Rothstein, 2005). Os estudos têm sido sobretudo empíricos e a análise não estatística do problema baseiam-se essencialmente nos estudos de Max Weber sobre o problema. Sendo estes inquestionavelmente brilhantes, encontram-se já a quase um século de distância, pelo que a sua luz poderá servir de estrela guia, mas não exatamente para nos iluminar. Mais do que saber se os países de tradição católica são mais propensos à corrupção, interessaria perceber porquê; e mais ainda seria estudar se diferentes políticas de combate à corrupção podem ter mais hipóteses de sucesso num espaço cultural do que noutra. Uma análise comparativa da eficácia das políticas de combate à corrupção em diferentes espaços culturais abriria uma linha de investigação de enorme relevo científico e prático.

3. Uma área em que lamentamos não podermos demorarmos-nos mais — sob pena de o trabalho perder o fio condutor — é a da relação entre o modelo de representação política principal-agente e a teoria da separação e interdependência dos poderes. Julgamos que um

trabalho de pesquisa com este tema poderia dar um contributo importante para revitalizar o debate científico à volta de uma velha teoria. Neste contexto seria particularmente desafiante pensar o modelo de independência e *accountability* do poder judicial, bem como o estatuto dos juízes.

4. Não menos interessante seria uma análise do papel dos partidos nesta relação de agência entre políticos e cidadãos. Pelo papel que os partidos desempenham nos sistemas democráticos modernos, pela sua forma de criação, pelas garantias legais de gozam, julgamos que estes são importantes instituições de controlo do poder político e de participação cívica. Por isso julgamos que, embora de uma forma diferente, também os dirigentes partidários, enquanto representantes das respetivas instituições poderão ter uma relação de agência com os cidadãos e não apenas com os militantes do partido. Esta abordagem oferece certamente algumas dificuldades, mas merece pelo menos numa incursão séria que levante algumas hipóteses. Seria depois interessante usar as conclusões dessa linha de pesquisa para estudar em especial a relação entre os partidos políticos e a corrupção.

Quando nos lançámos na aventura de abordar as políticas públicas de combate à corrupção sob a perspetiva da Teoria da Agência, fizemo-lo com uma aspiração ambiciosa de contribuir tanto para avanço da Ciência — e da Ciência Jurídica em particular, através do diálogo com contributos de outras ciências — como para melhores políticas públicas. Cumpramos assim tanto inovar — apresentando desenvolvimentos críticos e originais no contexto das relações entre cidadãos, representantes políticos e agentes administrativos de forma a esclarecer o entendimento do fenómeno da corrupção como patologia de uma relação de agência — como usar os quadros conceptuais desenvolvidos para estabelecer um portfólio de políticas públicas útil para cidadãos informados e decisores públicos, enquanto síntese do que é ou pode ser feito.

No fim da jornada, que aqui encontra promontório, acreditamos ter cumprido com propósito que estabelecemos. Mais não seja, daqui julgamos vislumbrar melhor o caminho se abre mar adentro e o horizonte que foge rumo a outras descobertas. Esperemos que outros ouçam o apelo desse mar. Já que Portugal precisa — talvez hoje como em poucos momentos da sua história — de boas políticas públicas de combate à corrupção, que ajudem a minimizar este flagelo e tornem o país mais competitivo, mais desenvolvido e mais justo.

“O preço da liberdade é a eterna vigilância”⁴⁹. Mas isso também não tem de se materializar numa atitude de desconfiança para com os agentes políticos e administrativos, ou as instituições públicas. Pelo contrário, não se espera nem desconfiança nem ingenuidade, de cidadãos vigilantes; antes uma atitude responsável de confiança e colaboração.

Os discursos anticorrupção mais mediatizados procuram responsabilizar responsáveis políticos e administrativos, em especial os de topo, pela corrupção, sugerindo por vezes a existência de homens por detrás da cortina, que anónimos — ou nem tanto — controlam os restantes. Essa retórica pode até ser apelativa para alguns e cumprir a importante função de chamar a atenção para o problema; mas ao demonizar a corrupção e os seus atores coloca-nos a todos na confortável situação em que a responsabilidade é toda *deles*.

No entanto, é sempre bom lembrar que o calcanhar de Aquiles das relações de agência é a existência de assimetrias de informação, pelo que cidadãos mais informados e participativos conseguirão melhor exigir líderes mais responsáveis, transparentes e representativos; merecedores da confiança que neles escolhemos depositar.

⁴⁹ A autoria da frase é disputada, embora atribuída geralmente a Thomas Jefferson, apesar de nenhuma fonte da época ser apontada. Poderá ser a reformulação de uma outra da autoria de Curran (1815: 5): “The condition upon which God hath given liberty to man is eternal vigilance; which condition if break, servitude is at once the consequence of his crime, and the punishment of his guilt”.

Bibliografia

Abed, G. T., Gupta, S. & Alonso-Terme, R. (eds.). (2002). *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington, DC: International Monetary Fund.

Acemoglu, D. & Verdier, T. (2000). The Choice Between Market Failures and Corruption, *The American Economic Review*, 90 (1), 194-211.

Ackman, D. (2002). *Enron The Incredible*, available at <http://www.forbes.com/2002/03/22/0322enronpay.html>, consulted 19th June 2012.

Ades, A. & Di Tella, R. (1997). National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic, *Economic Journal*, 107 (443), 1023-1042.

Ades, A. & Di Tella, R. (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results, *Political Studies*, 45 (3), 496-515.

Ades, A. & Di Tella, R. (1999). Rents, Competition and Corruption, *American Economic Review*, 89 (4), 982-993.

Afonso, O. & Gonçalves, N. (2009). *Economia Não Registada Em Portugal*, Working Papers N.º4/2009, OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão da Fraude, Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Aidt, T. S. (2009). Corruption, Institutions, and Economic Development, *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (2), 271-291.

Aiken, R. J. (1959). Let's Not Oversimplify Legal Language, *Rocky Mountrains Legal Review*, 32, 358-364.

Alence, R. (2004). Political Institutions and Developmental Governance In Sub-Saharan Africa, *Journal of Modern African Studies*, 42 (2), 163-187.

Ali, A. M. & Isse, H. S. (2003). Determinants of Economic Corruption: A Cross-Country Comparisson, *Cato Journal*, 22 (3), 449-466.

Amabile, T. M., Kramer, S. J. (2010). *What Really Motivates Workers*, Harvard Business Review, 88 (1), 44-45.

Anderson, M. R. (1999). *Access To Justice and Legal Process: Making Legal Institutions Reponsive To Poor People In LDCs*, World Bank, disponível em <http://siteresources.worldbank.org/intpoverty/resources/wdr/dfid-project-papers/anderson.pdf>, consultado a 27 de maio de 2012.

Andrews, D. A. & Bonta, J. (2010). Rehabilitating Criminal Justice Policy and Practice, *Psychology, Public Policy and Law*, 16 (1), 39-55.

Andvig, J. C. & Fjeldstad, O. (2001). *Corruption: A Review of Contemporary Research*, Report 2001: 7, Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Andvig, J. C., Fjeldstad, O.-H., Amundsen, I., Sissener, T., & Soreide, T. (2000). *Research on Corruption - A Policy Oriented Survey*. Report, Oslo: Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

Andreski S. (1978), Kleptocracy as a System of Government in Africa, in Heidenheimer, Arnold J., Johnson, M. & Le Vine, V. (eds.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Press.

Anechiarico, F. & Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago: University of Chicago Press.

Anónimo. (1957). *The Big Miss In Missiles: Interservice Rivalry Is Costly*, New York, NY: Time Magazine, 28 de outubro.

Anoruo, E. & Braha, H. (2005). Corruption and Economic Growth: The African Experience, *Journal of Sustainable Development In Africa*, 7 (1), 40-55.

Aquino, T. 1925, *Summe Theologica*, Raleigh: Hayes Barton Press.

Araújo, J. B. (2006). *Legitimação da Constituição e Soberania Popular*, São Paulo: Método.

Araújo, J. F. F. (2002). NPM and The Change In Portuguese Central Government, *Internatinal Public Management Journal*, 5 (3), 221-236.

Araújo, J. F. F. (2007). *Avaliação da Gestão Pública: A Administração Pós-Burocrática*, Conferência da UNED, Coruña, Disponível Em <http://hdl.handle.net/1822/8309>, consultado a 29 de março de 2012.

Aristotle. (2006). *Politics*, Fairford: Echo Library.

Arrow, K. J., 1963 [1951], *Social Choice and Individual Values*, 2ª Ed., New Haven, CN: Yale University Press.

Arrow, K J., 1971, *Essays In The Theory of Risk-Bearing*, Amsterdam: Noth-Holland Pub. Co..

Arvis, J. & Berenbeim, R. E. (2003). *Fighting Corruption In East Asia: Solutions From The Private Sector*, Washington DC: World Bank Publishing.

Atkinson, M. M. & Mancuso, M. (1985). Do We Need A Code of Conduct For Politicians? The Search For An Elite Political Culture of Corruption In Canada, *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 18 (3), setembro, 459-480.

Avritzer, L., Bignotto, N., Guimarães, J. & Starling, H. M. M. (eds.). (2008). *Corrupção: Ensaio e Críticas*, Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais.

Azevedo, L. S. M. (2008). Teoria da Agência Aplicada À Marinha, In Escola Naval, *O Oceano: Riqueza da Humanidade*, Almada: Escola Naval.

Äijälä, K. (2001). *Public Sector: An Employer of Choice? Report On The Competitive Public Employer Project*, Paris: OECD Publishing.

Bac, M. (1996). Corruption, Supervision, and The Structures of Hierarchies, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 12 (2), 277-298.

Bac, M. (1999). Corruption, Connections and Transparency: Does A Better Screen Imply A Better Scene?, *Public Choice*, 107 (1), 87-96.

Bachof, O. (1955). Beurteilungsspielraum, Ermessen un unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, *Juristenzeitung*, 4, 97-102.

Baker, H. E. & Nordholt, N. G. S. (2000). *Corruption & Legitimacy*, Amsterdam: Netherlands' Universities Institute For Coordination of Research In Social Sciences.

Baker, R. W. (2005). *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How To Renew The Free-Market System*, Hoboken: John Wiley & Sons.

Baldassari, A. (2000). *Il Contratto Di Agenzia*, Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani.

Banfield, E. C. (1975). Corruption As a Feature of Governmental Organization, *Journal of Law & Economics*, 18 (2), 587-605.

Barata, C. L. (1994). *Anotações Ao Novo Regime Do Contrato de Agência*, Lisboa: Lex - Edições Jurídicas.

Bardhan, P. K. (1997). Corruption and Development, *Journal of Economic Literature*, 35 (3), 1320-1346.

Bardhan, P. (2006). The Economist's Approach To The Problem of Corruption, *World Development*, 34 (2), 341-348.

Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2006). Decentralization, Corruption and Government Accountability, In Rose-Ackerman, S. *International Handbook On The Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Barro, R. J. (1999). Determinants of Democracy, *Journal of Political Economy*, 107 (6), 158-183.

Basu, K., Bhattacharya, S. & Mishra, A. (1992). Notes On Bribery and The Control of Corruption, *Journal of Pubic Economics*, Elsevier Science Publishers, 48, 349-359.

Baumol, W. (1990). Entrepreneurship: Productive; Unproductive; and Destructive, *Journal of Business Venturing*, 11 (1), 3-22.

Becker, G. S., 1965, A Theory of Allocation of Time, *The Economic Journal*, 75 (299), setembro, 493-517.

Becker, G. S., 1968, Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy*, 76 (2), 167-217.

Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institute.

Bellver, A. & Kaufmann, D. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Emperics and Policy Applications*, World Bank Research Working Paper, Washington, DC: World Bank.

Bénabou, R. (1996). Inequality and Growth, *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, MA: MIT Press, 11-74.

Besley, T. (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, New York, NY: Oxford University Press.

Besley, T. & Burgess, R. (2002). The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence From India, *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), 1415-1451.

Besley, T. & Case, A. (1995). Does Political Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence From Gubernatorial Term Limits, *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 769-798.

Bevan, G. & Hood, C. (2004). Editorial: Targets, Inspections and Tranparency - Too Much Predictability In The Name of Transparency Weakens Control, *British Medical Journal*, 328 (7440), 598.

Bhagwati, J. (1982). Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities, *Journal of Political Economy*, 90 (5), 988-1002.

Bicchieri, C. & Duffy, J. (1997). Corruption Cycles, *Political Studies*, 45 (3), 477-495.

Blomström, M. (2002). *The Economics of International Investment Incentives*, Paris: OECD Publishing, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/55/1/2487874.pdf>, consultado a 5 de março de 2012.

Blomström, M. & Kokko, A. (1997). *The Impact of Foreign Investment On Host Countries: A Review of The Empirical Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1745, Washington, DC: World Bank.

Blumkin, T. & Gradstein, M. (2002). *Transparency Gloves For Grabing Hands? Politics and (Mis)Governance*, Cepr Discussion Paper No. 3668, London: Center For Economic Policy Research, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_Id=369543, consultado a 7 de Maio de 2012.

Bó, E. D. & Rossi, M. (2011). Term Length and The Effort of Politicians, *Review of Economic Studies*, 78 (4), 1237-1263.

Bobbio, N. (1987). *The Future of Democracy: A Defense of The Rules of The Game*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Bobbio, N. (1989). *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Bodin, J. (1998). *Les Six Livres de La Republique*, Corpus Des Oeuvres de Philosophie, Paris: Fayard.

Boer, M. D. (1998). Steamy Windows: Transparency and Openess In Justice and Home Affairs, In Veerle Deckmyn & Ian Thomson (eds.), *Openess and Transparency In The European Union*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

Bowles, R. (2000). Corruption, In Boudewijn Bouckaert & Gerrit de Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, The Economics of Crime and Litigation*, Cheltenham: Edward Elgar, 460-491.

Bracking, S. (2007). *Corruption and Development: The Anti-Corruption Campaigns*, New York, NY: Palgrave Macmillan.

Brin, D. (1998). *The Transparent Society: Will Privacy Force Us To Choose Between Privacy and Freedom?*, Reading, MA: Perseus.

Broadman, H. G. & Recanatini, F. (2001). Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter, *Moct-Most; Economic Policy In Transition Economies*, 11 (4), 359-392.

Brunetti, A. & Weder, B. (2003). A Free Press Is Bad News For Corruption, *Journal of Public Economics* 87 (7-8), 1801-1824.

Bukovansky, M. (2006). The Hollowness of Anti-Corruption Discourse, *Review of International Political Economy*, 13 (2), 181-209.

Burke, E. (1949). *Burke's Politics*, New York, NY: Alfred A. Knopf.

Campos, J. P. (2005). *Paraísos Tributários*, Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE), Faculdade Direito da Universidade Do Porto, disponível em http://www.direito.up.pt/cije_web/backoffice/uploads/publicacoes/pinto_joao.pdf, consultado a 27 de maio de 2012.

Canning, R. R., 1956, Does An Honor System Reduce Class-Room Cheating? An Experimental Answer, *Journal of Experimental Education*, 24 (4), 291-296.

Canotilho, J. J. G. (2011). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 9ª reimp., 7ª ed., Coimbra: Almedina.

Carlson, F., Kataria, M., Krupnick, A., Lampi, E., Löfgren, Å., Qin, P., Sterner, T., & Chung, S. (2010). *The Truth, The Whole Truth and Nothing But The Truth: A Multiple Country Test of An Oath Script*, Working Papers In Economics, n.º 473, Gotenburg: University of Gothenburg.

Carr, I. (2007). *The Principal-Agent-Client Model and The Southern African Development Community Anti-Corruption Protocol*, Working Paper, Surrey: University of Surrey.

Castelo Branco, M. (2010). *Empresas, Responsabilidade Social e Corrupção*, Working Paper N.º6/2010, OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão da Fraude, Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Chemin, M. (2008). *Do Criminal Politicians Reduce Corruption? Evidence From India*, Working Paper, Montreal: University of Quebec at Montreal.

Cheung, A. B. L.. (2007). Combating Corruption As A Political Strategy To Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn From Hong-Kong?, *International Public Management Review*, 8 (2), 45-72.

Choi, J. (2007). Governance Structure and Administrative Corruption In Japan: An Organizational Network Approach, *Public Administration Review*, 67 (5), 930-942.

Chowdhury, S. K. (2004). The Effect of Democracy and Press Freedom On Corruption: An Empirical Test, *Economics Letters*, 85, 93-101.

Christensen, J. (2007). *Paraísos Fiscais e Corrupção – Uma Luta Global*, Tax Justice Network, disponível em http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/tematicosd2007_bra.pdf, consultado a 27 de maio de 2012.

Coolidge, J. & Rose-Ackerman, S. (1997). *High-Level Rent Seeking and Corruption In African Regimes: Theory and Cases*, World Bank Working Paper, N.º 3106, Washington, DC: World Bank.

Core, J. E., Holthausen, R.W. & Larcker, D. F. (1999). Corporate Governance, Chief Executive Officer Compensation, and Firm Performance, *Journal of Financial Economics*, 51 (3), 371-406.

Côte-Freeman, S. & Fagan, C. (2010). *Corporate Social Responsibility & Anticorruption: The Missing Link?*, Transparency International Working Paper, 1/2010.

Cruz, J. N. (2008). *Economia Política: Uma Abordagem Dialéctica da Escolha Pública*, Coimbra: Coimbra Editora.

Cruz, J. N. (2011). Empreendedorismo Produtivo, Improdutivo e Destrutivo. In Glória Teixeira & Ary Ferreira da Cunha (eds.), *I Congresso de Direito Fiscal*, Porto: Vida Económica, 183-205.

Curran, J. P. (1815). *Speeches of The Right Honourable John Philipot Curran, Master of The Rolls In Ireland, On The Late Very Interesting State Trials*, 4.^a ed. , London: Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown, disponível em http://books.google.pt/books/about/Speeches_of_the_Right_Honourable_John_Ph.html?id=SKUsAAAAMAAJ&redir_esc=y, consultado a 27 de maio de 2012.

Currstine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges, *OECD Journal On Budgeting*, 5 (1), 127-151.

Curtin, D. & Meijer, A. J. (2006). Does Transparency Strengthen Legitimacy?, *Information Policy*, 11 (2), 109-123.

Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*, New Haven, CN: Yale University Press.

Danila, Serra. (2006). Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis, *Public Choice*, 126, 225-256.

Dahlström, C. & Lapuente, V. (2011). *Myths of Corruption Prevention: What is (not) good with a Weberian Bureaucracy*, Working Paper Series 2011:14, Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Davis, G. & Wood, T. (1998). Is There A Future For Contracting In The Australian Public Sector, *Australian Journal of Public Administration*, 57 (4), 85-97.

De Speville, B. (1997). *Hong Kong: Policy Initiatives Against Corruption, Political Economy and Development*, Paris: OECD Development Centre.

Deci, E. L. & Ryan, R. N. (1985). *Intrinsic Motivation and Self-Determination In Human Behavior*, New York, NY: Plenum.

Deines, E. (2008). *Hillary Clinton Visits Concord; Enjoys Barbecue*, Concord, Independent Tribune, 29 de Abril, disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2tpkbb0ry_cj:www.allbusiness.com/government/elections-politics-campaigns/14480131-1.html+&cd=1&hl=pt-pt&ct=clnk&gl=pt, consultado a 12 de março de 2012.

Denhart, R. B. & Denhart, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering, *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.

Denver, D. & Hands, G. (2002). Issues, Principles Or Ideology? How Young Voters Decide, *Electoral Studies*, 9 (1), 19-36.

Doig, A. & Riley, S. (1998). Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies From Developing Countries. In United Nations, *Corruption and Integrity Improvement Initiatives In Developing Countries*, New York, NY: United Nations Development Programme, 45-62.

Dollar, D., Fisman, R. & Gatti, R. (2001). Are Women Really The "Fairer" Sex? Corruption and Women In Government, *Journal of Economic Behavior & Organization* 46, 423-429.

Doran, G. T. (1981). There's A S.M.A.R.T. Way To Write Management's Goals and Objectives, *Management Review*, 70 (11), 35-36.

Dows, G. W. & Roche, D. M. (1994). Conflict, Agency and Gambling For Resurrection: The Principal-Agent Problem Goes To War, *American Journal of Political Science*, 38 (2), 362-380.

Drugov, M., Hamman, J. & Serra, D. (2011). *Intermediaries In Corruption: Evidence From A Bribery Game*, Working Paper, disponível em

http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2011/serra_drugov_hamman.pdf, consultado a 12 de março de 2012.

Dumézil, G. (1986). *Myth Et Épopée: L'idéologie Des Trois Fonctions Dans Les Épopées Des Peuples Indo-Européens*, Paris: Gallimard.

Dumézil, G. (1988). *Mitra-Varuna: An Essay On Two Indo-European Representations of Sovereignty*, 2^a ed., New York, NY: Zone Books.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review, *The Academy of Management Review*, 14 (1), 57-74.

Evans, M. (2009). Gordon Brown and Public Management Reform A Project In Search of A 'Big Idea'?, *Policy Studies*, 30 (1), 33-51.

Falaschetti, D. & Miller, G. (2001). Constraining Leviathan: Moral Hazard and Credible Commitment In Constitutional Design, *Journal of Theoretical Politics*, 13 (4), 389-411.

Feaver, P. D. (2003). *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil Military Relations*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ferejohn, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control, *Public Choice*, 50 (1), 5-25.

Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward A Theory of Political Accountability. In Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Susan & Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreira, M. I. C. M. H. (2010). *Conduta Académica Dos Estudantes de Medicina Do ICBAS*, OBEGEF - Observatório de Economia e Gestão da Fraude, Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Ferreira da Cunha, P. (2007). *Direito Constitucional Aplicado*, Lisboa, Quid Juris.

Figueiredo Dias, J. E. & Oliveira, F. P. (2006). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina.

Fisman, R. & Gatti, R. (2002). Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence, *Journal of Public Economics*, 83 (3), 325-345.

Fisman, R., Svensson, J. (2007). Are Corruption and Taxation Really Harmful To Growth? Firm Level Evidence, *Journal of Development Economics*, 83 (1), 63-75.

Fitzpatrick, S. (2003). *Thinking Strategically About Anti-Corruption Reforms: Addressing Factors That Increase The Likelihood and Maintenance of Corrupt Exchanges*, Frankfurt: Peter Lang Pub Inc.

Florini, Ann M.. (1999). *Does The Invisible Hand Need A Transparent Glove? The Politics of Transparency*, Annual Bank Conference On Development Economics, Washington, DC: World Bank, disponível em http://derechoasaber.org/data/arch_docu/pdf0042.pdf, consultado a 7 de maio de 2012.

Fogel, R. W. & Engerman, S. L. (1995). *Time on The Cross: The Economics of American Negro Slavery*, New York, NY: W. W. Norton & Company, Inc.

Frank, B., Lambsdorff, J. G. & Boehm, F. (2011). Gender and Corruption: Lessons From Laboratory Corruption Experiments, *European Journal of Development Research*, 23 (1), 59-71.

Frank, R. H. (1987). *Choosing The Right Pond*, Oxford: Oxford University Press.

Freeman, T. (2002). Using Performance Indicators to Improve Health Care Quality in Public Sector: A Review of Literature, *Health Services Management Research*, 15 (2), 126-137.

Frey, B. S. (1997). *Not Just For The Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham: Edward Elgar.

Frey, Bruno S. e Benz, Mathias. (2005). Can Private Learn From Public Governance?, *The Economic Journal*, 114 (507), 377-396.

Frey, B. S. & Oberholzer-Gee, F. (1997). The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out, *The American Economic Review*, 87 (4), 746-755.

Fukuyama, F. (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, NY: Free Press.

Fukuyama, F. (2006). *A Construção de Estados: Governação e Ordem Mundial No Século XXI*, Lisboa: Gradiva.

Fung, A. (2006). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2003). *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?*, Faculty Research Working Paper Series, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA: Harvard University.

Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fung, A. & Weil, D. (2010). Open Government and Open Society. In Daniel Lathrop & Laurel Ruma, *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation In Practice*, Sebastopol, CA: O'Reilly.

Gardiner, J. (2002). Defining Corruption. In Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Garoupa, N. (2011). *O Governo da Justiça*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel Dos Santos e Relógio D'água.

Gatti, R. (2004). Explaining Corruption: Are Open Countries Less Corrupt?, *Journal of International Development*, 16, 851-861.

Gerring, J. & Thacker, S. C. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism, *British Journal of Political Science*, 34, 295-330.

Gerring, J. & Thacker, S. C.. (2005). Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?, *International Organization*, 59 (1), 233-254.

Graf, W., Kramer, G. & Nicolescou, A. (2007). Counselling and Training for Conflict Transformation and Peace-Building: The TRANSCEND Approach. In C. Webel & J. Galtung, *Handbook of Peace and Conflict Studies*, New York, NY: Routledge.

Gray, C. W. & Kaufmann, D. (1998). Corruption and Development, *Finance & Development*, 35 (1), Março, 7-10.

Grindle, M. (2010). *Good Governance: The Inflation of An Ideal*, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA: Harvard University.

Groenenduk, N. (1997). A Principal-Agent Model of Corruption, *Crime, Law & Social Change*, 27 (3), 207-229.

Group of States Against Corruption. (2010). *Third Evaluation Round: Evaluation Report On Portugal Transparency of Party Funding (Theme II)*, Council of Europe.

Gunardi, H. S. (2008). *Corruption and Governance Around The World. An Empirical Investigation*, Groningen: University of Groningen.

Gunardi, H. S., Elhorst, J. P. & Haan, J. D. (2010). Geography and Governance: Does Space Matter?, *Papers In Regional Science*, 89 (3), 625-641.

Gupta, S., Mello, L. & Sharan, R. (2001). Corruption and Military Spending, *European Journal of Political Economy*, 17 (4), 749-777.

Habermas, J. (2001). Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?, *Political Theory*, 29 (6), 766-781.

Hager, J. W. (1959). Let's Simplify Legal Language, *Rocky Mountain Legal Review*, 32 , 74-86.

Hamdani, A. & Klement, A. (2008). Corporate Crime and Deterrence, *Stanford Law Review*, 61 (2), 271-310.

Hansard, T. C. (1817), *Parliamentary Debates: From The Year 1803 To The Present Time*, London: T. C. Hansard, vol. 36.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of The Commons, *Science*, 162 (3859), 1243-1248.

Hart, B. L. (1967). *Strategy: The Indirect Approach*, London, Faber and Faber Limited.

Hart, O. (1995). Corporate Governance: Some Theory and Implications, *The Economic Journal*, 105 (430), 678-689.

Hasker, K. & Okten, C. (2005). *Intermediaries and Corruption*, Department of Economics Working Papers, Ankara: Bilkent University.

Hayek, F. A. V., 1944, *Road To Serfdom*, Chicago: Chicago University Press.

Hellman, J. S., Jones, G. & Kaufmann, D. (2000). *Seize The State, Seize The Day: State Capture, Corruption, and Influence In Transition*, Policy Research Working Paper 2444, Washington, DC: World Bank.

Hellman, J. S., Jones, G., Kaufmann, D. & Schankerman, M. (2000). *Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape The Business Environment In Transition Economies*, Policy Research Working Paper 2312, Washington, DC: World Bank.

Hellman, J. & Schankerman, M. (2000). Intervention, Corruption and State Capture: The Nexus Between Enterprises and The State, *Economics of Transition*, 8 (3), 545-576.

Heines, J. R., *Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977*, NBER Working Paper 5266.

Henderson, V. (2002). Urbanization In Developing Countries, *The World Bank Observer*, 17 (1), 89-112.

Herzfeld, T. & Weiss, C. (2003). Corruption and Legal (In)Effectiveness: An Empirical Investigation, *European Journal of Political Economy*, 19 (3), 621-632.

Herzfeld, T. & Weiss, C. (2007). Corruption Clubs: Empirical Evidence From Kernel Density Estimates, *Applied Economics*, 39 (12), 1565-1572.

Hills, G., Fiske, L. & Mahmud, A. (2009). *Anti-Corruption As Strategic CSR: A Call To Action For Corporations*, Boston: FSG - Social Impact Advisors.

Hirsch, R. & Watson, S. (2010). The Link Between Corporate Governance and Corruption, *New Zealand Universities Law Review*, 24, 42-74.

Hobbes, T. (2008). *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil*, São Paulo: Martin Claret, editado pela primeira vez em 1651.

Hodess, R., Banfield, J. & Wolfe, T. (2001). *Global Corruption Report 2001*, Berlin: Transparency International.

Hood, C. (1991). A Public Administration For All Seasons?, *Public Administration*, 69 (1), 3-19.

Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?, *Public Policy and Administration*, 10 (2), 104-117.

Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts Or Awkward Couple?, *West European Politics*, 33 (5), 989-1009.

Hood, C. (2010). Can We? Administrative Limits Revised, *Public Administrative Review*, 70 (4), 527-534.

Hood, C. (2010a). *Risk and Government: The Architectonics of Blame-Avoidance*, disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=uqlao814NaI>, consultado a 27 de maio de 2012.

Hood, C. (2010b). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation In Government*, Princeton: Princeton University Press.

Hood, C. & Heald, D. (eds.). (2006). *Transparency: Key To Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press.

Hood, Christopher, Scott, Colin. (2000). *Regulating Government In A “Managerial” Age: Towards A Cross-National Perspective*, Center For Analysis of Risk and Regulation, London Scholl of Economics and Political Science.

Hu, A. G. Z. & Jefferson, G. H. (2002). FDI Impact and Spillover: Evidence From China’s Electronic and Textile Industries, *The World Economy*, 25 (8), 1063-1076.

Huntington, S. P., 1968, *Political Order In Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.

Huther, J. & Shah, A. (2000). *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework For Evaluation*, Policy Research Working Paper 2501, Washington, DC: World Bank.

Inglehart, R. & Weizel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, New York, NY: Cambridge University Press.

Institute on Governance. (2002). *Define Governance*, disponível em <http://iog.ca/en/about-us/governance/governance-definition>, consultado a 17 de julho de 2012.

International Monetary Fund. (1996). *Interim Committee Declaration, Partnership For Sustainable Global Growth*, Washington, Dc: International Monetary Fund, 29 de Setembro.

International Monetary Fund, 1997a, *IMF Adopts Guidelines Regarding Governance Issues*, IMF News Brief No. 97/15, 4 de Agosto. Washington, DC: International Monetary Fund.

International Monetary Fund. (2001). *Review of The Fund's Experience In Governance Issues*, Washington, DC: International Monetary Fund, disponível em <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/report.htm>, consultado a 27 de maio de 2012.

International Monetary Fund. (2003). *IMF and Good Governance: A Factsheet*, Washington, DC: International Monetary Fund, Abril, disponível em www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm, consultado a 23 de abril de 2012.

Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review, *Journal of Economic Surveys*, 15 (1), 71-121.

Javaid, U. (2010). Corruption and Its Deep Impact On Good Governance In Pakistan, *Pakistan Economic and Social Review*, 48 (1), 123-134.

Jensen, M. C. & Mecling, W. H. (1976). A Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305-360.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1994). The Nature of Man, *Journal of Applied Corporate Finance*, 7 (2), 4-19.

Jensen, M. C. (1983). Organization Theory and Methodology, *Accounting Review*, 58 (2), 319-339.

Jensen, M. C. (1994). Self-Interest, Altruism, Incentives & Agency Theory, *Journal of Corporate Finance*, 7 (2), 40-45.

Johnson, S., Kaufmann, D. & Zoido-Lobato, P. (1997). Regulatory Discretion and The Unofficial Economy, *American Economic Review*, 88 (2), 387-392.

Johnston, M. (1986). The Political Consequences of Corruption: A Reassessment, *Comparative Politics*, 18 (4), 459-477.

Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, New York, NY: Cambridge University Press.

Johnson, S. A., Ryan, H. E. & Tian, Y. S. (2005). *Executive Compensation and Corporate Fraud*, available online at <http://www.wlu.ca/documents/10886/tian.pdf>, consulted 19th June 2012.

Justice Policy Institute. (2011). *Finding Direction: Expanding Criminal Justice Options By Considering Policies of Other Countries*, Washington, DC: Justice Policy Institute.

Juvenal. (1992). *The Satires*, trad. Rudd, N., Oxford: Oxford University Press.

Karklins, R.. (2005). *The System Made Me Do It: Corruption In Post-Communist Societies*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Kaufmann, D. (1998). Research On Corruption: Critical Emperical Issues, Jain, Arvind K., *Economics of Corruption*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers, 129-176.

Kaufmann, D. (2005) 10 Myths About Governance and Corruption, *Finance & Development*, 42 (3), 41-43.

Kaufmann, D. & Kraay, A. (2008). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?, *The World Bank Research Observer*, 23 (1), 1-30.

Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters Viii: Aggregate and Individual Indicators, 1996-2008*, World Bank Policy Research Working Paper N.º 4978, Washington, DC: World Bank Publishing.

Kaufmann, D., Siegelbaum, P. (1996). Privatization and Corruption In Transition Economies, *Journal of International Affairs*, 50 (2), 419-458.

Keefer, P. & Knack, S. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economic and Politics*, 7 (3), 207-227.

Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power*, Washington, DC: Brookings Institution.

Kim, J., Mahoney, J. T. (2005). Property Rights Theory, Transaction Costs Theory, and Agency Theory: An Organizational Economics Approach To Strategic Management, *Managerial and Decision Economics*, 26 (4), 223-242.

Kim, S. (2010). Public Trust In Government In Japan and South Korea: Does The Rise of Critical Citizens Matter?, *Public Administration Review*, 70 (5), 801-810.

Kipnis, D. (1972). Does Power Corrupt?, *Journal of Personality and Social Psychology*, 24 (1), 33-41.

Klasnja, M. (2011). *Why Do Malfeasant Politicians Maintain Political Support: Testing The "Uninformed Voter" Argument*, American Political Science Meeting Paper, disponível em <http://ssrn.com/abstract=1901683>, consultado a 26 de março de 2012.

Kleiman, M. (2009). *When Brute Force Fails*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley, CA: University of California Press.

Klitgaard, R. (1989). Incentive Myopia, *World Development*, 17 (4), 447-459.

Klitgaard, R. (1997). Cleaning Up and Invigorating The Civil Service, *Public Administration and Development*, 17 (5), 487-509.

Koch, L. A. (2007). *As The World Turns Out: Economic Growth and Voter Turnout From A Global Perspective*, disponível em <http://etd.ohiolink.edu/send-pdf.cgi/Koch%20Luther%20Allen.pdf?bgsu1180988588>, consultado a 27 de maio de 2012.

Konkin III, S. E. (2006). *New Libertarian Manifesto*, Huntington Beach, Kopubco.

Kopits, G. & Craig, J. (1998). *Transparency In Government Operations*, Ocasional Paper 158, Washington, DC: International Monetary Fund.

Kotchian, A. C. (1976). *Lockheed Sales Mission: 70 Days In Tokyo*, Berkeley, CA: University of California Press.

Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kruglanski, A. W., Friedman, I. & Zeevi, G. (1971). The Effects of Extrinsic Incentive On Some Qualitative Aspects of Task Performance, *Journal of Personality*, 39 (4), 606-617.

Krugman, P. 2009, *The Return of Depression Economics and The Crisis of 2008*, New York, NY: W. W. Norton & Company, Inc.

Kunicova, J. & Rose-Ackerman, S. (2005). Electoral Rules As Constraints On Corruption, *British Journal of Political Science*, 35 (4), 573-606.

Kurer, O. (2005). Corruption: An Alternative Approach To Its Definition and Measurement, *Political Studies*, 53 (1), 222-239.

Kurtz, H. (1998). *Spin Cycle: Inside The Clinton Propaganda Machine*, New York, NY: The Free Press.

Laking, R. (2005). Agencies: Benefits and Risks, *OECD Journal On Budgeting*, 4 (4), 7-25.

Lambsdorff, J. G. (2002). Corruption and Rent-Seeking. *Public Choice*, 113 (1-2), 97-125.

Lambsdorff, J. G. (2003). How Corruption Affects Productivity, *Kyklos*, 56 (4), 457-474.

Lathrop, D. & Ruma, L. (eds.), *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation In Practice*, Sebastopol, CA: O'Reilly.

Lazonick, W. & O'Sullivan, M. (2000). Maximizing Shareholder Value: A New Ideology of Corporate Governance, *Economy and Society*, 29 (1), 13-35.

Le Billon, P. (2003). Buying Peace Or Fuelling War: The Role of Corruption In Armed Conflicts, *Journal of International Development*, 15 (4), 413-426.

Le Grand, J. (2003). *Motivation, Agency and Public Policy; Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press.

Le Grand, J. (2010). Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and the Delivery of Public Services, *International Public Management Journal*, 13 (1), 56-71.

Leff, N. H., (1964). Economic Development Trough Bureaucratic Corruption, *Amercian Behavioral Scientist*, 8 (3), 8-14.

Leff, N. H.. (1979). Entrepreneurship and Economic Development: The Problem Revisited, *Journal of Economic Literature*, 17 (1), 46-64.

Leys, C. (1965). What Is The Problem About Corruption, *Journal of Modern African Studies*, 3 (2), 215-230.

Leister, C. & Chiappin, J. R. N.. (2006). *Political Representation: Models and Problematizations*, disponível em http://eespfgvspbr.tempsite.ws/_upload/publicacao/363.pdf, consultado a 13 de março de 2012.

Levitt, S. D. & Dubner, S. J. (2005). *Freakonomics*, New York, NY: Harpercollins Publishers.

Levitt, S. D. & Dubner, S. J. (2009). *Super Freakonomics*, London: Allen Lane.

Li, H., Xu, L. C. & Zou, H. (2000). Corruption, Income Distribution, and Growth, *Economics and Politics*, 12 (2), 155-181.

Lipset, S. M. & Lenz, G. S. (2000). Corruption, Culture and Markets, In L. E. Harrison & S. P. Huntington., *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, NY: Basic Books.

List, C. & Pettit, P. (2011). *Group Agency: The Possibility, Design and Status of Corporate Agents*, Oxford: Oxford University Press.

- Locke, J. 2005 [1689], *Segundo Tratado Sobre O Governo*, São Paulo, Martin Claret.
- Luhman, N. (1987). *Legitimação Pelo Procedimento*, trad. de João Baptista Machado, 2.^a ed., São Paulo, Martins Fontes.
- Macdougall, G. D. A. (1960). The Benefits and Costs of Private Investment From Abroad: A Theoretical Approach, *Economic Record*, 36 (73), 13-35.
- Macedo, S. (ed.). (2005). *Democracy At Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do About It*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Maguire, S. (2011). Can Data Deliver Better Government?, *The Political Quarterly*, 82 (4), 522-525.
- Maia, A. J. (2008). *A Questão da Corrupção Em Portugal: Contributo Para A Sua Caracterização*, Lisboa: Tribunal de Contas, disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/contributo_para_a_caracterizacao_da_corrupcao_em_portugal.pdf, consultado a 25 de março de 2012.
- Mansbridge, J. (2008). A “Selection Model” of Political Representation, Faculty Research Working Papers Series, Cambridge, MA: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Marien, S. & Hooghe, M. (2011). Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation into the Relationship Between Political Trust and Support for Law Compliance, *European Journal of Political Research*, 50 (2), 267-291.
- Marks, S. G.. (2000). The Separation of Ownership and Control, In Boudewijn Bouckaert & Gerrit de Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III. The Regulation of Contracts*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 692-724.
- Marsh, Kevin. (2011). The Illusion of Transparency, *The Political Quarterly*, 82 (4), 531-535.
- Mas-Colell, A., Whinston, M. D. & Green, J. R. (1995). *Microeconomic Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Maskin, E. & Tirole, J. (1990). Principal-Agent Relationship With An Informed Principal: The Case of Private Values, *Econometrica*, 58 (2), 379-409.
- Matei, A., Matei, L. & Săvulescu, C. (2010). Public Integrity, Economic Freedom and Governance Performance: A Comparative Study For The EU Member States and Acceding Countries, *Theoretical and Applied Economics*, 11 (552), 21-52.
- Matos, L. S. (2005). *Parlamento*, Dicionário de Moral e Filosofia Política, Lisboa: Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa.

Mauro, P. (1995). Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681-712.

Mauro, P. (1996). *The Effects of Corruption On Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*, IMF Working Papers 96/98, Washington, DC: International Monetary Fund Publishing.

Mauro, P. (1997). Why Worry About Corruption?, *Economic Issues*, Washington, DC: International Monetary Fund, 6, 16p.

Mazar, N., Amir, O. & Ariely, D. (2008). The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance, *American Marketing Association*, 45, 633-644.

Mbaku, J. M. (1992). Bureaucratic Corruption As Rent-Seeking Behaviour, *Konjunkturpolitik*, Berlin, Duncker & Humblot, 38, 247-265.

Mcferson, H. M. (2009). Governance and Hyper-Corruption In Resource-Rich African Countries, *Third World Quarterly*, 30 (8), 1529-1548.

Mcmullan, M. (1961). A Theory of Corruption, *Sociological Review* 9(2), 181-201.

Mendes, M. & Rocha, C. A. (2004). *O Que Reelege Um Perfeito?*, Textos Para Discussão, Brasília, Consultadoria Legislativa Do Senado Federal, disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/td7-marcosmendes_alexandrea.rocha.pdf, consultado a 7 de maio de 2012.

Méon, P. & Sekkat, K. (2005). Does Corruption Grease Or Sand The Wheels of Growth?, *Public Choice*, 122 (1-2), 69-97.

Méon, P. & Weill, L. (2008). *Is Corruption An Efficient Grease?*, Bofit Discussion Paper N.º 20, Helsinki: Bank of Finland.

Merêa, P. (1917). Suárez Jurista: O Problema da Origem do Poder Civil, *Revista da Universidade de Coimbra*, 6, 70-140.

Meyer, W. J. (1975). Political Ethics and Political Authority, *Ethics*, Chicago: IL: Chicago University Press, 86 (1), 61-69.

Michelman, F. (1999). *Brennan and Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Miller, W. R. & Carroll, K. M. (2006). *Rethinking Substance Abuse: What The Science Shows, and What We Should Do About It*, New York, NY: Guilford Press.

Mill, J. S. (2004). *Considerations On Representative Government*, disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext04/conrg10h.htm>, consultado a 13 de março de 2012, editado pela primeira vez em 1862.

Minero, M. (2007). A Lógica da Corrupção: Um Olhar Psicanalítico, *Novos Estudos*, 79, 139-149.

Miranda, J. (2002). *Teoria Do Estado e da Constituição*, Coimbra: Coimbra Editora.

Mitnick, B. M. (1973). Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences, Paper Presented At The 1973 Annual Meeting of The American Political Science Association, disponível em <http://ssrn.com/abstract=1020859>, consultado a 28 de março de 2012.

Mitnick, B. M. (1975) The Theory of Agency: The Policing "Paradox" and Regulatory Behavior, *Public Choice*, 24 (1), 27-42.

Mo, H. P. (2001). Corruption and Economic Growth, *Journal of Comparative Economics*, 29, 66-79.

Mookherjee, D. & Png, I. P. L. (1995). Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated?, *The Economic Journal*, 105 (1), 145-159.

Moore, M. (2011). The Limits of Transparency, *The Political Quarterly*, 82 (4), 502-506.

Mosse, M. & Cortez, E. (2006). *A Pequena Corrupção No Setor da Educação Em Moçambique*, Maputo: Centro de Integridade Pública de Moçambique.

Motta, M. (2004). *Competition Policy - Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.

Moutier, M. L. D. (2010). Financing The Eiffel Tower: Project Finance and Agency Theory, *Journal of Applied Finance*, 1 (1), 127-141.

Müller, Friederich. (1995). *Quem É O Povo?: A Questão Fundamental da Democracia*, trad. de Peter Naumann, Porto Alegre: Fabris.

Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment, *Journal of Democracy*, 17 (3), 86-99.

Murphy, K. M., Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1991). The Allocation of Talent: Implications For Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), 503-530.

Murphy, K. M., Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). Why Is Rent-Seeking So Costly To Growth?, *American Economic Review*, 83 (2), 409-414.

Mutebi, A. M. (2008). Explaining The Failure of Thailand's Anti-Corruption Regime, *Development and Change*, 39 (1), 147-171.

Mwenda, K. M. (2008). Can Corruption and Good Governance Be Defined In Legal Terms?, *Journal of Global Change and Governance*, 1 (4), 1-29.

Myint-U, T. (2000). Corruption: Causes, Consequences and Cures, *Asia-Pacific Development Journal*, 7 (2), 33-58.

Nadelmann, E. A. (1990). Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms In International Society, *International Organization*, 44 (4), 479-526.

Nagin, D. S. (2012). Imprisonment and Crime Control: Building Evidence-Base Policy, In Richard Rosenfeld, Kenna Quinet & Crystal Garcia (eds.), *Contemporary Issues In Criminological Theory and Research: The Role of Social Institutions*, Belmont: Wadsworth.

Neto, L. (2005). Breves Notas Sobre Portugal e a “Jurisdictio Imperii”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Do Porto*, 2, 283-294.

Neto, L. (2008). *A Infecção Por VIH Resultante de Transfusão de Sangue Contaminado No Contexto da Responsabilidade Civil Extracontratual Do Estado*, IX Congresso Virtual HIV/AIDS: A Infecção VIH e o Direito, disponível em http://www.aidscongress.net/modules/webc_aidscongress/communicationhtml.aspx?mid=38&commid=373, consultado a 12 de março de 2012.

Ni, S. & Van, P. H. (2003). *High Corruption Income As A Source of Distortion and Stagnation: Some Evidence From Ming and Qing China*, disponível em <http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/CLAS/Departments/economics/Documents/van.pdf>, consultado a 27 de maio de 2012.

Nietzsche, F. (1963), *Also Sprach Zarathustra*, Berlin: Walter de Gruyter & Co., editado pela primeira vez em 1883.

Njunwa, M. (2008). *Combating Corruption In Tanzania’s Public Service: Success and Challenges*, disponível http://www.napsipag.org/pdf/mujwahuzi_njunwa.pdf, consultado a 27 de maio de 2012.

Noonan, J. T. (1987). *Bribes*, New York, NY: Macmillan.

North, D. C., Wallis, J. J. & Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework For Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review*, 61 (2), 417-427.

Obong’o, S. O. (2009). Implementation of Performance Contracting In Kenya, *International Public Management Review*, 10 (2), 66-84.

OECD. (2000). *Trust In Government: Ethics Measures In OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.

- OECD. (2002). *Public Service As An Employer of Choice*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2003). *Open Government: Fostering Dialogue With Civil Society*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2004). *Measures for Promoting Integrity and Preventing Corruption: How to Assess?*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2005). *Performance-Related Pay Policies For Government Employees*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2007a). *Bribery In Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2007b). *Integrity In Public Procurement: Good Practice From A To Z*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2009). *Government At A Glance 2009*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011a). *Government At A Glance 2011*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011b). *OECD's Current Tax Agenda*, Paris: OECD Publishing.
- Okun, A. M. (1975). *Efficiency and Equity: The Big Tradeoff*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Olsen, T. E.. (1998). Collusion and Renegotiation In Hierarchies: A Case of Beneficial Corruption, *International Economic Review*, 39 (2), 413–438.
- Olson, M. Jr. (1996). Big Bills Left On The Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor, *The Journal of Economic Perspectives*, 10 (2), 3-24.
- Ordóñez, L. D., Schweitzer, M. E., Galinsky, A. D., Bazerman, M. H. (2009), Goals Gone Wild: The Systematic Side Effects of Overprescribing Goal Setting, *Academy of Management Perspectives*, 23 (1), 6-16.
- Ortega y Gasset, J. 2005, *La Rebelión de Las Massas*, 19^a ed., Madrid, Alianza Editorial, editado pela primeira vez em 1930.
- Osberg, L. (1995). The Equity/Efficiency Trade-Off In Retrospective, *Canadian Business Economics*, 3 (3), 5-20.
- Patel, G. (2011). What We Talk About When We Talk About Corruption, *Economic & Political Weekly*, 23 de Abril, 46 (17), 13-16.
- Pedro, A. & Ferreira, C. (2009). *Por Um Estado Fiscal Suportável: Gestão Fiscal, Evasão Fiscal e Fraude Fiscal*, Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE), Faculdade Direito da Universidade Do Porto, disponível online em http://www.direito.up.pt/cije_web/backoffice/uploads/publicacoes/direito_fiscal.pdf.

Pereira, J. M. (2003). Reforma Do Estado e Controle da Corrupção No Brasil, *Revista de Administração Mackenzie*, 4 (1), 39-58.

Pereira, P. T. (2009). *Economia e Finanças Públicas: da Teoria À Prática*, Coimbra: Almedina.

Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*, New York, NY: Random House.

Philip, M. (2001). Access, Accountability and Authority: Corruption and The Democratic Process, *Crime, Law & Social Change*, 36 (4), 357-377.

Pink, D. (2010). *Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us*, New York, NY: Riverhead Books.

Pinterič, U. (2010). Development of E-Government Services For Citizens In Slovenia, *Eastern European Economics*, 48 (3), 88-98.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley, CA: University of California Press.

Plato. (2001). *Republic*, trad. Benjamin Jowett e Albert A. Anderson, The Theater of The Mind Series, vol. 10, Millis, MA: Agora Publications.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Popper, K. (1945). *The Open Society and Its Enemies*, London: Routledge.

Prendergast, C. (2000). *Investigating Corruption*, Policy Research Working Paper N.º 2500, Whashington DC: World Bank Publications.

Przeworski, A. (1986). Some Problems In The Study of The Transition To Democracy, In Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions From Authoritarian Rule: Prospects For Democracy*, Parte III, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. (eds.). (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Quah, J. S. T. (2003). Paying For The “Best and Brightest”: Rewards In High Public Office In Singapore. In C. Hood, B. G. Peters, G. O. M. Lee, *Reward For High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*, London/New York: Routledge.

Ramos, R. (2009). Escândalos da Democracia: Leonor Belezza Nunca Foi A Julgamento, *Jornal i*, 4 de Agosto de 2009.

Ramusen, E. & Ramseyer, J. M. (1994). Cheap Bribes and The Corruption Ban: A Coordination Game Among Legislators, *Public Choice*, 78 (3-4), 305-327.

Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*, Ed. Revista, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rebello de Sousa, M. & Salgado Matos, A. (2006). *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*, tomo I, 2.^a ed., Lisboa: Dom Quixote.

Rhodes, P. J. (1972). *The Athenian Boule*, Oxford: Clarendon Press.

Riaño, J. Heinrich, F. & Hodess, R. (2010). *Global Corruption Barometer 2010*, Berlin: Transparency International.

Risse, M. (2006). *What To Say About The State*, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA: Harvard University.

Roberts, A. S. (2010). A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right To Information Act, *Public Administration Review*, 70 (6), 925-933.

Rose-Ackerman, S. (1975). The Economics of Corruption, *Journal of Public Economics*, 4 (2), 187-203.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study In Political Economy*, New York, NY: Academic Press.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, New Haven, CT: Yale University Press.

Rose-Ackerman, S. (ed.). (2006). *International Handbook On The Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ross, S. A. (1973) The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, *The American Economic Review*, 63 (2), 134-139.

Rousseau, J. (1946). *Du Contrat Social: Ou Principes Du Droit Politique*, Paris: Hatier, editado pela primeira vez em 1762.

Rousseau, J. (1993). *The Social Contract and Discourses*, London: Dent.

Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust, *Academy of Management Review*, 23 (3), 393-404.

Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of The Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, B. (2005). *Social Traps and The Problem of Trust: Theories of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, B. (2007). *Anti-Corruption - A Big Bang Theory*, Anti-Corruption Paper Series 2007:3, Quality of Government Institute, Göteborg: Göteborg University.

Rothstein, B. (2011). Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach”, *Review of International Political Economy*, 18 (2), 228-250.

Rothstein, B. & Uslaner, E. M. (2005). All For All: Equality, Corruption and Social Trust, *World Politics*, 58 (1), 41-72.

Rundquist, B. S., Strom, G. S. & Peters, J. G. (1977). Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations, *The American Political Science Review*, 71 (3), 954-963.

Ruzindana, A. (1997). The Importance of Leadership in Fighting Corruption in Uganda. In K. A. Elliott, *Corruption and The Global Economy*, Washington, DC: Institute For International Economics, 133-145.

Ryan, R. M. & Deci, E. L. (2000). Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being, *American Psychological Journal*, 55 (1), 68-78.

Salminen, A., Viinamäki, O. & Ikola-Norrbacka, R. (2007). The Control of Corruption In Finland, *Administration and Public Management Review*, 9, 81-95.

Sappington, D. E. M. (1991). Incentives In Principal-Agent Relationships, *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), 45-66.

Saward, M. (2006). Representative Claim. *Contemporary Political Theory*. 5 (3), 297-318.

Saward, M. (2010). *Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.

Schacter, M. & Shah, A. (2001). *Look Before You Leap: Notes For Corruption Fighters*, Policy Brief No. 11, Ottawa: Institute On Governance.

Schedler, A. (2002). The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, 13 (2), 36-50.

Schiavo-Campo, S., Tommaso, G. & Mukherjee, A. (1997). *Government Employment and Pay: A Global and Regional Perspective*, Whashington DC: Policy and Research Dissemination Center, World Bank Publications.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism & Democracy*, London/New York, NY: Routledge, editado pela primeira vez em 1942.

Sen, A. (1981). Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements, *Quarterly Journal of Economics*, 96 (3), 433-464.

Sen, A. (1999). *Development As Freedom*, New York, NY: Anchor Books.

Serra, D. (2006). Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis, *Public Choice*, 126 (1), 225-256.

Serra, D. (2010). *Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence From A Bribery Experiment*, Department of Economics Working Papers, disponível em <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2008-25text.pdf>, consultado a 27 de maio.

Shah, A. & Schacter, M. (2004). Combating Corruption: Look Before You Leap, *Finance & Development*, 40 (4), 40-43.

Shapiro, S. P. (2005). Agency Theory, *Annual Review of Sociology*, 31 (1), 263-284.

Shleifer, A. (2004). Does Competition Destroy Ethical Behavior?, *The American Economic Review*. 94 (2), 414-418.

Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), 599-617.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997) A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, 52 (2), 737-783.

Sheilfer, A. & Vishny R. W. (1998). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Shpeen, A. L. (2007). Governance By Sound Bite: The White House Briefing, Television, and The Modern Presidency, *A Dialogue On Presidential Challenges and Leadership: Papers of The 2006-2007 Center Fellows*, Whashington, DC: Center For The Study of The Presidency and Congress.

Silva, M. F. G. (2001). *A Economia Política da Corrupção*, São Paulo: Transparência Brasil.

Smith, A. 1980, *Inquérito Sobre A Natureza e As Causas da Riqueza Das Nações*, Vol. I, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, editado pela primeira vez em 1776.

Soares, R. E. (2009). *Direito Público e A Sociedade Técnica*, Coimbra: Tenacitas, editado pela primeira vez em 1972.

Sohail, M. & Cavill, S. (2008). Accountability To Prevent Corruption In Construction Projects, *Journal of Construction, Engeneering and Management*, 134 (9), 729-738.

Sousa, J. P. (2005). *Paraísos Fiscais*, Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE), Faculdade Direito da Universidade Do Porto, disponível online em http://www.direito.up.pt/cije_web/backoffice/uploads/publicacoes/sousa_joao.pdf.

Sousa, L. (2002). Hard Responses To Corruption: Penal Standards and The Repression of Corruption In Britain, France and Portugal, *Crime, Law & Social Change*, 38 (3), 267-294.

Sousa, L. (2011). *Corrupção*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel Dos Santos e Relógio D'Água.

Sousa, L. & Triães, J. (2008). *Corrupção e Os Portugueses - Atitudes, Práticas, Valores*, Lisboa: Edições Rui Costa Pinto.

Speck, B. W. (2000). Do Anedotismo Para As Manchetes Políticas - A Rápida Ascensão Do Tema da Corrupção, *Linha Direta*, 9 (463), 5.

Spence, M. & Zeckhauser, R. (1971). Insurance, Information and Individual Action, *American Economics Review*, 61 (2), 380-387.

Stavins, R. N. (2010). *The Problem of The Commons: Still Unsettled After 100 Years*, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA: Harvard University.

Stevenson, B. (2012). *Why Are Millions of Americans Locked Up?*, Montgomery, CNN, disponível em <http://edition.cnn.com/2012/03/11/opinion/stevenson-justice-prison/index.html>, consultado a 11 de março de 2012.

Stiglitz, Joseph E.. (1998). Distinguished Lecture On Economics In Government: The Private Use of Public Interests: Incentives and Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, 12 (2), 3-22.

Stiglitz, Joseph E.. (1999). *On Liberty, The Right To Know, and Public Discourse: The Role of Transparency In Public Life*, Oxford Amnesty International, disponível em <http://derechoasaber.org/documentos/pdf0116.pdf>, consultado a 5 de maio de 2012.

Stiglitz, J. E. (2002). Transparency and Government. In Islam, Roumeen, *The Right To Tell: The Role of Mass Media In Economic Development*, Washington DC: World Bank.

Stocker, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics With Evidence From Argentina, *American Political Science Review*, 99 (3), 315-325.

Stunemhofer, N., Trancucci, W., Parker-Junod, D., Burt, E., James, C. & Alexander, K. (1990). *Pay For Performance: State and International Public Setor Pay-For-Performance Systems*, Darby: Diane Publishing Co..

Suárez, F. 1944, *Selections From Three Works of Francisco Suárez, S.J.: de Legibus, Ac Deo Legislatore, 1612; Defensio Fidei Catholicae, Et Apostolicae Adversus Anglicanae*

Sectae Errores, 1613; de Triplici Virtute Theologica, Fide, Spe, Et Charitate, 16121, London: H. Milford.

Suárez, F. (2004). *De Legibus, Livro I, da Lei Em Geral*, Lisboa: Tribuna da História.

Sundell, A. (2012). *Legalize It: An Argument For Formalizing Petty Corruption When State Capacity Is Low*, Working Paper Series 2012:2, Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Sung, Hung-En. (2004). Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison, *Crime Law and Social Change*, 41 (2), 179-194.

Tahler, R. H. (2000). From Homo Economicus To Homo Sapiens, *Journal of Economic Perspectives*, 14 (1), 133-141.

Tanzi, V. (1998). Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scopes, and Cures, *International Monetary Fund Staff Papers*, 45 (4), 754-778.

Tanzi, V. & Davoodi, H. (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF Working Paper, 97/139, Washington, DC: International Monetary Fund.

Tanzi, V. & Davoodi, H. (1998). Roads To Nowhere: How Corruption In Public Investment Hurts Growth, *Economic Issues*, International Monetary Fund, 12.

Tavits, M. (2007). Clarity of Responsibility and Corruption, *American Journal of Political Science*, 51 (1), 218-229.

Teixeira Santos, R. (2009). *Direito Português da Corrupção*, Lisboa: Bnomics.

Teixeira Santos, R. (2009). *Economia Política da Corrupção: Caso Dos Estados Lusófonos*, Lisboa: Bnomics.

Teixeira, E. C. (2002). *O Papel Das Políticas Públicas No Desenvolvimento Local e Na Transformação da Realidade*, Salvador: Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais Do Estado da Bahia (AATR).

Teixeira, G. (2009). Podem As Leis Más ou Incompetentes Incentivar A Fraude?, *Revista Visão*, 30 de julho de 2009, disponível online em <http://aeiou.visao.pt/podem-as-leis-mas-ou-incompetentes-incentivar-a-fraude=f523837>, consultado a 25 de março de 2012.

Teixeira, G. (2010). Corrupção, Dívida Pública e As Garantias Dos Políticos (E Equiparados), *Revista Visão*, 8 de Abril de 2010, disponível online em <http://aeiou.visao.pt/corruptao-divida-publica-e-as-garantias-dos-politicos-e-equiparados=f554561>, consultado a 25 de março de 2012.

Teixeira, G. (2010). Descentralização e Transparência, *Revista Visão*, 18 de Novembro de 2010, disponível online em <http://aeiou.visao.pt/descentralizacao-e-transparencia=f579529>, consultado a 25 de março de 2012.

Teixeira, G. (2010). Prevenção Ou Repressão da Criminalidade Económico-Financeira, *Revista Visão*, 26 de fevereiro de 2010, disponível online em <http://aeiou.visao.pt/prevencao-ou-repressao-da-criminalidade-economico-financeira=f497141>, consultado a 25 de março de 2012.

Teixeira, G. & Freire, H. (2009). *Conflitos de Interesses*, OBEGEF - Observatório de Economia e Gestão da Fraude, Working Paper N.º 1, Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Teorell, J. (2007). *Corruption As An Institution: Rethinking The Nature and Origins of The Grabbing Hand*, The Quality of Government Institute, Göteborg University.

Thadden, E. V. & Zhao, X. (2012). Incentives For Unaware Agents, *Review of Economic Studies*, 79 (2).

Theobald, R. (1999). So What Really Is The Problem About Corruption?, *Third World Quarterly*, 20 (3), 491-502.

Thompson, D. F. (1995). *Ethics In Congress: From Individual To Institutional Corruption*, Washington, The Brookings Institution.

Tinoco Faria, R. J. H. (2009). *da Intransparência Ao Crime Na Prática e No Ensino Superior: Estudo Empírico Sobre Processos Desviantes e Corruptivos Em Portugal*, Faculdade de Letras, Universidade Do Porto.

Tirole, J. (1986). Hierarchies and Bureaucracies: On The Role of Collusion In Organizations, *Journal of Law, Economics and Organization*, 2 (2), 181-214.

Tirole, J. (1992). Collusion and The Theory of Organizations. In Jean-Jacques Laffont (ed.), *Advances In Economic Theory: Sixth World Congress, Vol II, Econometric Society Monographs, No. 21*, Cambridge: Cambridge University Press, 151-206.

Tirole, Jean. (1996). A Theory of Collective Reputations (With Applications To The Persistence of Corruption and To Firm Quality), *The Review of Economic Studies*, 63 (1), Janeiro, 1-22.

Tracy, T. (2010). Book Review, *Journal of International Development*, 22, 150-151.

Tran, A. & Zeckhauser, R. (2009). *Rank As An Incentive*, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA: Harvard University.

Transparência e Integridade Associação Cívica. (2011). *Contributo da TIAC Para a Implementação Do Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades da Política Económica*, Lisboa: TIAC, disponível em <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2011/07/contributo-da-tiac-para-a-implementa%0c3%a7%0c3%a3o-do-memorando-de-entendimento-sobre-as-condicionalidades-de-pol%0c3%adtica-econ%0c3%b3mica.pdf>, consultado a 5 de maio de 2012.

Transparência e Integridade Associação Cívica. (2012). *Parecer Sobre os Projectos de Lei da Transparência Activa da Informação Pública e do Reforço Dos Deveres e da Fiscalização Sobre Os Rendimentos Dos Titulares de Cargos Públicos*, Lisboa: TIAC, disponível em <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/parecer-da-tiac-sobre-as-medidas-de-transpar%0c3%aancia-em-discuss%0c3%a3o-na-assembleia-da-rep%0c3%bablica.pdf>, consultado a 5 de maio de 2012.

Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study, *Journal of Public Economics*, 76 (3), 399 – 457.

Treisman, D. (2007). What Have We Learned About The Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research?, *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244.

Tullock, G. (1996). Corruption Theory and Practice, *Contemporary Economic Policy*, 14 (3), 6-13.

United Nations. (2004). *The Global Programme Against Corruption, United Nations Anti-Corruption Toolkit*, 3.^a ed., Viena: United Nations Office For Drugs and Crime.

Van Rijckeghem, C. & Weder, B. (2001). Bureaucratic Corruption and The Rate of Temptation: Do Wages In The Civil Service Affect Corruption, and By How Much?, *Journal of Development Economics* 65 (2), 307-331.

Varian, H. R. (1990). Monitoring Agents With Other Agents, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146 (1), 153-174.

Pathak, R. D., Naz, R., Rahman, M. H. R., Smith, R. F. I., Agarwai, K. N. (2009). E-Governance To Cut Corruption In Public Service Delivery: A Case Study of Fiji, *Journal of Public Administration*, 32 (5), 415-437.

Vijayalakshmi, V. (2008). Rent-Seeking and Gender In Local Governance, *Journal of Development Studies*, 44 (9), 1262-1288.

Villarreal, J. P. G. (2010). *Successful Practices and Policies To Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship At The Sub-National Level*, OECD Working Papers On Public Governance, n.º 18, Washington, DC: OECD Publishing.

Ward, S. (2010). *Inter Service Rivalry and Opposition To Naval Air Power*, Pheonix: Think Tank.

Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean In A Democracy?, *American Journal of Political Science*, 48 (2), 328-343.

Waterbury, J. (1973). Endemic and Planned Corruption In A Monarchical Regime, *World Politics*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 25 (4), 533-555.

Waterfield, B. (2012). German Civil Servant Says He “Did Nothing For 14 Years”, *The Telegraph*, 12 de abril, disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/9200054/german-civil-servant-says-he-did-nothing-for-14-years.html>, consultado a 20 de abril de 2012.

Waterman, R. W. & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 173-202.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, NY: Freepress.

Weber, M. (1978). *Economy and Society*, Berkeley, CA: University of California Press.

Wei, S. (1997). Why Is Corruption So Much More Taxing Than Taxes? Arbitrariness Kills, NBER Working Paper No. 6255, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Wei, S. (2000a). How Taxing Is Corruption On International Investors?, *Review of Economics and Statistics*, 82 (1), 1-11.

Wei, S. (2000b). Natural Openness and Good Government, NBER Working Paper No. 7765, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Wei, S. (2001). Corruption In Economic Development: Grease of Sand?. In United Nations Economic Commission For Europe, *Economic Survey of Europe 2001*, vol. 2, Geneva: United Nations.

Widmalm, S. (2008). *Decentralisation, Corruption and Social Capital: From India To West*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Williamson, O. E. (1964). *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives In A Theory of The Firm*, Englewood Cliffs, Nj, Prentice-Hall.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, NY: Basic Books.

World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of The World Bank*, Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2000), *Anticorruption In Transition: A Contribution To The Policy Debate*, Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Geneva: World Economic Forum.

World Values Association. (2009). *World Values Survey 1981-2008 Official Aggregate V.20090901*, Madrid: ASEP.

Yew, L. K. (1994). SM Lee: Pay The Best To Be Ministers, *Straits Times Weekly Edition*, 22 de Janeiro de 1994, 13.

You, J. (2005). *Corruption and Inequality As Correlates of Social Trust: Fairness Matters More Than Similarity*, Working Paper No. 29, Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government.

You, J. (2006). *A Comparative Study of Income Inequality, Corruption and Social Trust: How Inequality and Corruption Reinforce Each Other and Erode Social Trust*, Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government.

You, J. & Khagram, S. (2005). A Comparative Study of Inequality and Corruption, *American Sociological Review*, 70 (1), 136-157.