

# A CORRUPÇÃO E O ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA: A SITUAÇÃO EM PORTUGAL\*

JOSÉ NEVES CRUZ\*\*

## 1. Introdução

A corrupção tem sido alvo de grande atenção em Portugal, não só pela sociedade civil, mas também pelo sistema político e pelo sistema judicial. Este estudo foca-se essencialmente na relação entre a corrupção e a democracia, dando especial relevância à situação em Portugal. Tendo em conta as diferenças existentes nos níveis de controlo da corrupção em vários países da Europa Ocidental, estimam-se algumas correlações entre o controlo da corrupção e a participação eleitoral, o crescimento económico e o desenvolvimento humano. Os resultados das correlações e a caracterização da situação portuguesa confirmam a necessidade de a sociedade continuar a dar atenção prioritária à corrupção.

## 2. A corrupção estatal e suas consequências

No Código Penal português o ilícito de corrupção (Código Penal, artigos 372.º a 374.º-A) está previsto para situações em que «O funcionário que por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de ato ou de omissão contrários aos deveres do cargo (...)». Não são apenas os funcionários do Estado, mas também os titulares de cargos políticos que estão abrangidos

\* Este estudo baseia-se na apresentação do autor no Congresso Luso-Brasileiro «Democracia e Corrupção», realizado no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade do Porto no dia 16 de outubro de 2018.

\*\* Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade do Porto e membro investigador do Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE). Rua dos Bragas, 223, 4050-123 Porto, josec@direito.up.pt, Novembro de 2017.

pelo regime do crime de corrupção<sup>1</sup>. O Código Penal prevê, no Título V (Dos crimes contra o Estado), não só o crime de corrupção, mas também todo um conjunto de crimes conexos.<sup>2</sup>

Nos meios de comunicação social a corrupção é notícia frequente, sobretudo quando envolve decisores políticos de primeira linha ou agentes desportivos, alimentando debates e discussão pública, o que é sinal de que a sociedade dá uma elevada atenção ao fenómeno. A atribuição pública de tal relevância à corrupção estatal é sinal de maturidade democrática e de exigência ética dos cidadãos para com o Estado. Não se pode dizer que atualmente os níveis de corrupção são superiores a outrora, mas a atenção que a sociedade lhe devota e a respetiva reação social são cada vez maiores. Não é assim apenas em Portugal, mas na generalidade dos países desenvolvidos.

Na prática há que distinguir entre a grande corrupção («grand») e a pequena corrupção («petty»)<sup>3</sup>. A primeira envolve grandes montantes de dinheiro e frequentemente a participação de lideranças políticas. A segunda caracteriza-se por implicar pequenos montantes e constitui-se em práticas correntes no dia-a-dia às quais as pessoas se habituam. A «grand» corrupção abala a confiança no sistema político e nas instituições e gera desigualdade social<sup>4</sup>. A «petty» corrupção não gera tão grande desigualdade social e perda de confiança nas instituições, mas também é alvo de preocupação por parte dos cidadãos.

A relação dos portugueses com a corrupção mudou nas últimas décadas. Em Portugal há trinta anos era habitual dar-se uma gratificação aos funcionários ou aos agentes públicos para conseguir uma «agilização» de algum procedimento, sendo que tal ato não escandalizaria o visado. Hoje tal seria impensável e capaz de deixar o beneficiário no maior incómodo, sendo muito provável uma rejeição liminar. Além disso, há pouco tempo atrás seria difícil acreditar que um ex-Primeiro-Ministro e outros importantes titulares de cargos públicos, assim

<sup>1</sup> Cfr. Lei 34/87, com alterações subsequentes.

<sup>2</sup> Peculato (artigo 375.<sup>o</sup>), peculato de uso (artigo 376.<sup>o</sup>), participação económica em negócio (artigo 377.<sup>o</sup>), concussão (artigo 379.<sup>o</sup>) e abuso de poder (artigo 382.<sup>o</sup>). Também de referir o crime de tráfico de influências (artigo 335.<sup>o</sup>) e o crime de administração danosa no setor público ou cooperativo (artigo 235.<sup>o</sup>). Sobre a moldura penal do crime de corrupção dos funcionários *vide* CLÁUDIA CRUZ SANTOS, «A corrupção de agentes públicos em Portugal: reflexões a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência». In *A corrupção*, CLÁUDIA CRUZ SANTOS; CLAUDINO BIDINHO e DÉBORA THAÍS DE MELO, (coord.), Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp.110-144.

<sup>3</sup> ERIC M. USLANER, «The Consequences of Corruption», *Routledge Handbook of Political Corruption*, London: Routledge, 2015, p. 200.

<sup>4</sup> *Idem*.

como banqueiros e pessoas elevado estatuto social estivessem diariamente nas páginas dos jornais, alvo de notícias sobre alegados comportamentos corruptos. Estes casos de grande corrupção envolvendo pessoas de elevado estatuto social que desempenham cargos de grande relevância pública têm uma importante amplificação na opinião pública e deixam na população a sensação de que a corrupção está disseminada pelas instituições políticas, diminuindo a confiança nas mesmas e na democracia em geral. De facto, de acordo com o relatório do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO)<sup>5</sup> da 4.ª ronda de avaliação a Portugal, em 2013 90% dos inquiridos pelo Eurobarómetro em Portugal consideravam que a corrupção estava disseminada pelas instituições. Além disso, 76% dos inquiridos acreditavam que ligações estreitas entre empresas e a política constituíam o maior fator de corrupção.<sup>6</sup> Em suma, em Portugal desenvolveu-se uma forte consciência social relativamente à persistência do fenómeno.

De acordo com OECD (2016)<sup>7</sup>, o relatório da OCDE sobre suborno ao nível internacional<sup>8</sup> revela que a corrupção na procura pública («public procurement») representa mais de 57% de todos os subornos existentes nas economias. Como as entidades privadas têm de despende recursos com a corrupção na contratação pública, logicamente procurarão recuperar os montantes gastos. Deste modo, as consequências da corrupção estatal levam a que o Estado providencie serviços com menor qualidade ou atue com deficiências que não se verificariam se não tivesse havido corrupção. Assim, segundo OECD (2016)<sup>9</sup>, a corrupção apresenta custos diretos e indiretos. Entre os custos diretos contam-se a perda de fundos públicos, o excesso de despesa pública, a pior qualidade dos bens, serviços, infraestruturas, equipamentos, etc. Naturalmente quem paga subornos procura recuperar o seu dinheiro inflacionando os preços, fatuando trabalhos não realizados, não cumprindo «standards» contratualizados, reduzindo a qualidade dos trabalhos, usando materiais de qualidade inferior.

<sup>5</sup> Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) criado pelo Conselho da Europa e que faz avaliações aos países que ratificaram a convenção e produz relatórios periódicos.

<sup>6</sup> GRECO, «Portugal 4th evaluation report fourth evaluation round: corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors», *Evaluation report Portugal*, Adopted by GRECO at its 70th Plenary Meeting (Strasbourg, 30 November – 4 December 2015), 2016, p. 8. Obtido em <<https://rm.coe.int/16806c7c10>> (3-05-2018).

<sup>7</sup> OECD, *Preventing Corruption in Public Procurement*, 2016, p. 6. Obtido em <<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>> (31-10-2018).

<sup>8</sup> OECD (2014), OECD Foreign Bribery Report, 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>>, apud OECD, *Preventing Corruption in Public procurement*, op. cit., p.6.

<sup>9</sup> OECD, *Preventing Corruption in Public Procurement*, 2016, p. 7. Obtido em <<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>> (31-10-2018).

Daqui resultam custos exagerados. A OCDE (OECD, 2016<sup>10</sup>) estima custos diretos na ordem dos 10% a 30% do investimento público que o erário público perde em consequência da corrupção.

Mas as consequências mais graves da corrupção são os seus custos indiretos, tais como a distorção da concorrência, a limitação de acesso aos mercados, a redução da atratividade para os investidores estrangeiros e a ineficiência do setor público. Tais consequências poder-se-ão refletir no crescimento económico e no desenvolvimento dos países.

Com o intuito de investigar este problema, com base numa amostra de países da Zona Ocidental da Europa<sup>11</sup>, com os quais é habitual comparar Portugal, elaboramos uma análise de correlações<sup>12</sup> entre o controlo da corrupção<sup>13</sup> e indicadores de crescimento e desenvolvimento económico. A figura 1 contrapõe o controlo da corrupção com o crescimento económico.

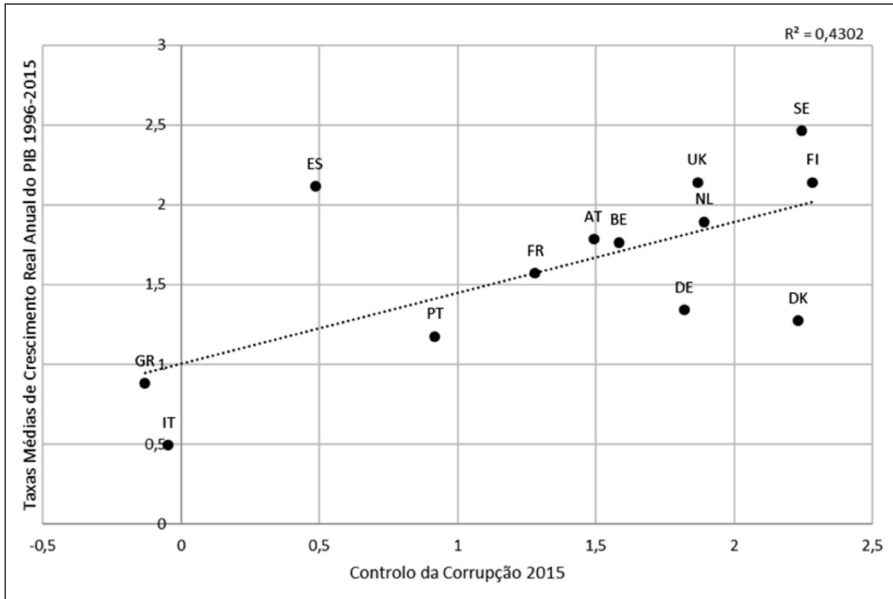
<sup>10</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>11</sup> AT – Áustria; BE – Bélgica; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; IE – Irlanda; IT – Itália; NL – Países Baixos; PT – Portugal; UK – Reino Unido; SE – Suécia. Alguns destes países não entram na análise da participação eleitoral dado não terem um sistema de voto obrigatório (Itália – até certo período e Bélgica – até à atualidade). Não existiam nas bases de dados consultadas informações para a Irlanda relativamente às taxas médias de crescimento real do PIB no período considerado e relativamente ao Índice de Desenvolvimento Humano.

<sup>12</sup> O coeficiente de correlação simples ( $\rho$ ), corresponde à raiz quadrada do  $R^2$  quando apenas se contrapõem duas variáveis e mede a «força» ou «grau» de relacionamento linear entre duas variáveis e varia entre -1 e 1. Diz-se que há uma correlação positiva forte entre as variáveis quando  $\rho$  varia entre 0,5 e 1, uma correlação moderada quando  $\rho$  varia entre 0,3 e 0,5 e para valores entre 0,3 e 0 uma correlação fraca. Se a relação entre as variáveis for negativa aplicam-se os mesmos intervalos na classificação da força da correlação, mas com valores com sinal negativo. O valor do  $\rho$  que vai sendo apresentado ao longo do texto foi calculado a partir do  $R^2$  que aparece nas figuras onde foi traçada a linha de tendência, calculando a raiz quadrada do  $R^2$ .

<sup>13</sup> Medida obtida a partir dos «The World Governance Indicators» que consistem em dados agregados sobre perceções de governação e são compilados a partir de várias fontes que incluem questionários a empresas e a agregados familiares e ainda o recurso a instituições que produzem informações, a organizações não governamentais e a organizações multilaterais e organismos do setor público. Para mais informações e identificação das fontes de informação dos indicadores *vide* DANIEL KAUFMANN, AART KRAAY e MASSIMO MASTRUZZI, «The Worldwide Governance Indicators: methodology and analytical issues», *Hague Journal on the Rule of Law*, 3 (2), 2011, pp. 220-246.

Figura 1 – **Controlo da Corrupção vs. Taxas Médias de Crescimento Real Anual do PIB 1996-2015**



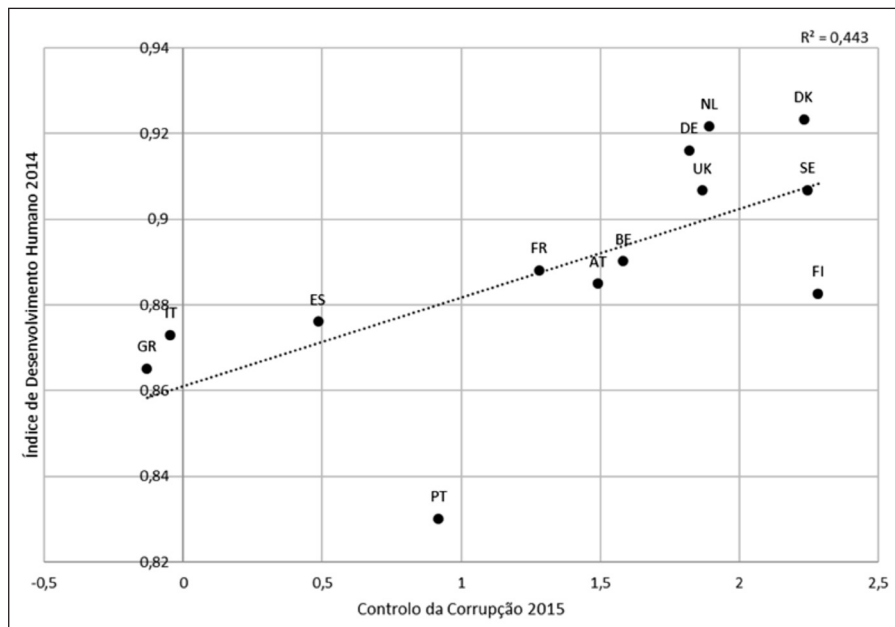
Fonte: PORDATA e «The Worldwide Governance Indicators».

Na figura 1 ressalta uma correlação positiva forte ( $\rho = 0,66$ ) entre o controlo da corrupção e as taxas médias de crescimento real anual do PIB nos países considerados. Ou seja, um maior nível do controlo da corrupção está associado a um maior crescimento económico. Este resultado revela que a corrupção interfere com a atividade económica, levando à perda de eficiência na afetação dos recursos, designadamente dos recursos públicos. Portugal encontra-se numa posição intermédia, com um nível de crescimento económico um pouco abaixo do expectável face ao seu esforço de controlo da corrupção (está posicionado um pouco abaixo da linha de tendência).

Fazendo o mesmo exercício, mas substituindo as taxas de crescimento económico pelo índice de desenvolvimento humano (HDI – «Human Development Index»)<sup>14</sup>, que contempla outras vertentes de qualidade de vida para além do rendimento «per capita», os resultados são similares.

<sup>14</sup> Índice que atende não só à evolução do Rendimento dos países, mas também às condições de vida humana, como os cuidados de saúde, a esperança de vida, os níveis de educação e de

Figura 2 – Controlo da Corrupção 2015 vs. Índice de Desenvolvimento Humano 2014



Fonte: PORDATA e «The Worldwide Governance Indicators» e Relatórios do Desenvolvimento Humano.

A figura 2 revela uma correlação positiva forte ( $\rho = 0,67$ ) entre o controlo da corrupção e o HDI nos países considerados, ou seja, os países com maior controlo da corrupção apresentam um maior nível de desenvolvimento. Portugal revela-se um «outlier», pois possui um nível de desenvolvimento reduzido face aos demais países, quer em termos absolutos, quer tendo em conta o seu nível de controlo da corrupção.

Os malefícios da corrupção estão reconhecidos a nível mundial e as principais organizações internacionais pronunciaram-se sobre o fenómeno. A ONU pela Resolução 3514, de 15 de dezembro de 1975, condenou todas as práticas de corrupção e incentivou os países membros a trabalharem em conjunto para erradicarem o fenómeno. Em 1996, a mesma organização produziu, pela

formação populacional, entre outros. Os relatórios de desenvolvimento humano e a explicação da conceção do HDI podem ser obtidos em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>> (04-05-2018).

Resolução A/RES/51/191, a Declaração contra a Corrupção e os Subornos nas Transações Internacionais de Negócios, a qual defende a criminalização de práticas de corrupção. Em 31 de outubro de 2003 aprovou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a qual entrou em vigor em 14 de dezembro de 2005 e reconhece explicitamente que a corrupção destrói a democracia e o Estado de Direito: «Corruption (...) undermines democracy and the rule of law (...)»<sup>15</sup>

A OCDE é outra organização de grande relevo que se envolveu no combate à corrupção, designadamente pela 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, que entrou em vigor em 15 de fevereiro de 1999. A convenção instituiu as bases para o exercício de esforços multilaterais contra a corrupção, designadamente em termos de harmonização de legislação. Esta convenção põe a tónica nos efeitos nocivos à governação e à distorção das condições de concorrência: «Bribery (...) raises serious moral and political concerns, undermines good governance and economic development, and distorts international competitive conditions»<sup>16</sup>.

Em 30 de abril de 1999 foi assinada em Estrasburgo a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção<sup>17</sup> com o objetivo da criminalização coordenada de práticas de corrupção. A implementação desta convenção é monitorizada pelo GRECO<sup>18</sup>, e teve início em 1 de maio de 1999. O GRECO faz avaliações aos países que ratificaram a convenção.

Portugal ratificou estas convenções internacionais contra a corrupção.

### 3. Duas abordagens teóricas da corrupção

Existe uma grande diversidade de teorias explicativas do crime de colarinho branco (que inclui o delito de corrupção), sendo que destacamos duas pela simplicidade e grande disseminação na literatura: a teoria da oportunidade e a teoria da agência.

<sup>15</sup> UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION, *United Nations Office on Drugs and Crime*, New York, United Nations, 2004. Obtido em <[https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf)> (3-04-2018).

<sup>16</sup> OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD, 2011. Obtido em <[https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)> (3-04-2018).

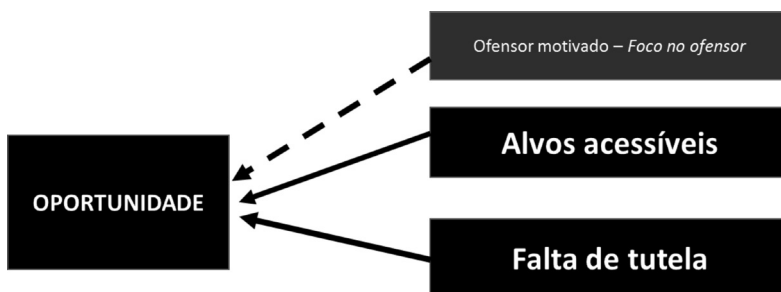
<sup>17</sup> Criminal Law Convention on Corruption. Obtida em <<https://rm.coe.int/168007f3f5>> (3-04-2018).

<sup>18</sup> Group of States against Corruption – GRECO.

### 3.1. Teoria da oportunidade

A teoria da oportunidade foi desenvolvida por Cohen e Felson<sup>19</sup> e inclui três elementos necessários à ocorrência de um crime (figura 3): indivíduos com motivação para perpetração da ofensa (indivíduos que procuram ou desejam cometer uma ofensa e que têm competência para o fazer); alvos acessíveis (indivíduos, recursos, ou propriedade que estão vulneráveis ou disponíveis); guarda ou tutela frágil<sup>20</sup> (uma falta de proteção ou supervisão, ou indivíduos ou dispositivos incapazes para afastar um infrator).<sup>21</sup>

Figura 3 – Teoria da oportunidade



Fonte: Elaboração própria.

Os infratores retiram vantagens do lugar associado ao seu emprego ou profissão na busca de alvos acessíveis,<sup>22</sup> dada a posição que ocupam numa dada organização. Tendo em conta a falta de transparência sobre as decisões tomadas, a teoria da oportunidade faz bastante sentido no caso da corrupção.<sup>23</sup> Seria «alvo acessível» o grande volume de recursos geridos pelo Estado através dos decisores públicos. No que se refere à «falta de tutela ou de guarda» considere-se a falta de informação dos cidadãos que resulta da pouca transparência dos processos de tomada de decisão.

<sup>19</sup> LAWRENCE E. COHEN e MARCUS FELSON, «Social change and crime rate trends; a routine activity approach», *American Sociological Review*, 44 (4), 1979, pp. 588-608.

<sup>20</sup> «Lack of guardianship».

<sup>21</sup> Cfr. EUGENE McLAUGHLIN e JOHN MUNCIE (ed.), *The Sage Dictionary of Criminology*, London: Sage Publications, Ltd, 2001, pp. 252-253.

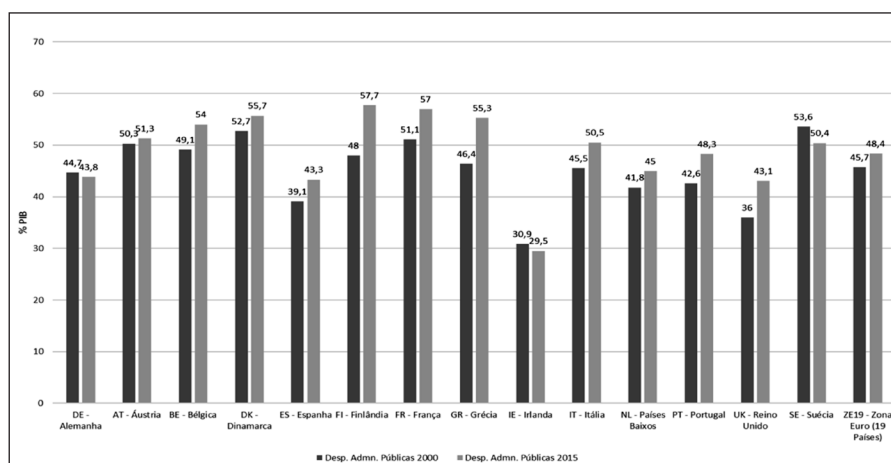
<sup>22</sup> Para aprofundamento da teoria da oportunidade aplicada ao crime económico e financeiro vide MICHAEL L. BENSON e SALLY S. SIMPSON, *White-Collar Crime: An Opportunity Perspective*, New York: Routledge, 2009.

<sup>23</sup> GERBAN BRUISMAN e DAVID WEISBURD (ed.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York: Springer, 2014, pp. 4544-4551.



De facto, é possível verificar na figura 4 que os recursos usados pelo Estado correspondem a cerca de metade do PIB<sup>24</sup> das economias representadas e ao longo do século XXI não houve uma contração da dimensão do setor público. Este resultado revela que os decisores públicos gerem uma quantidade muito substancial de recursos, que envolvem montantes de dinheiro elevadíssimos. De acordo com a OCDE (2016)<sup>25</sup>, as entidades públicas apresentam na OCDE mais de 4,2 biliões de euros de «public procurement» (procura de bens serviços e investimentos do setor público), o que representa 12% do PIB da OCDE e 29% da despesa estatal nos países da OCDE. Esta situação configura o elemento «alvo acessível» previsto na teoria da oportunidade.

Figura 4 – Despesas das Administrações Públicas em percentagem do PIB (2000/2015)



Fonte: PORDATA.

Os gastos do Estado e os investimentos públicos afetam a atividade económica de múltiplas entidades do setor privado, sendo decisivos para a lucratividade de muitas empresas e gerando benefícios para diversos grupos de interesse. Para além dos grandes volumes de recursos implicados na procura pública e respetivos interesses financeiros, a complexidade dos processos de contratação pública e a forte interação entre os funcionários do Estado e as empresas privadas fazem com que os riscos de corrupção sejam muito elevados.

<sup>24</sup> Produto Interno Bruto.

<sup>25</sup> OCDE, *Preventing Corruption in Public Procurement*, op. cit., 2016.

A negociação entre empresas privadas e o Estado muitas vezes não é transparente para o público. Isso configura o elemento de «falta de guarda» previsto na teoria da oportunidade.

### 3.2. Teoria da agência

A teoria da agência tem adquirido uma importância crescente na ciência econômica no que se refere ao estudo das consequências de assimetrias de informação nas interações de mercado. O estudo da corrupção no âmbito da teoria da agência teve início com Rose-Ackerman<sup>26</sup> e obteve um desenvolvimento inicial com Banfield<sup>27</sup> e mais tarde com Shleifer e Vishny<sup>28</sup> que configuraram um modelo em que os agentes do Estado são fornecedores num mercado hipotético de bens públicos e de decisões. Ross<sup>29</sup> indica que existe uma relação de agência entre duas ou mais partes quando uma, designada como «agente», atua em nome de outra (o «principal») ou ao seu serviço, ou em sua representação, num domínio particular de tomada de decisão.<sup>30</sup> Uma vez que o «agente» tem poder para decidir, está melhor informado do que o «principal». Se os seus interesses não coincidirem com os do «principal» pode desviar-se do interesse deste sem que ele se aperceba. Na relação de agência dá-se um problema de «seleção adversa» quando o «principal» é incapaz de verificar a resposta do «agente». Surge simultaneamente um problema de «risco moral» («moral hazard») quando existe a possibilidade de o «agente» se comportar de modo oportunista e diferente do que o «principal» estaria à espera. Ambos os problemas emanam da assimetria de informação em desfavor do «principal». Daí que o «principal» necessita de instrumentos que lhe permitam monitorizar o «agente».

A relação de agência pode ser representada, por exemplo, na interação entre o governo («agente») e o povo («principal»). Os governantes possuem poder discricionário na tomada de decisão e mais informação do que o «principal» sobre as opções disponíveis e os efeitos das escolhas realizadas, pelo que podem atuar em função do seu interesse sem que tal seja detetado. Daí que seja necessário um aumento de transparência e de «accountability» (prestação de contas) por parte dos decisores públicos. Só assim aumentará a informação percebida

<sup>26</sup> SUSAN ROSE-ACKERMAN, «The economics of corruption», *Journal of Public Economics*, 4 (2), 1975, pp. 187-203.

<sup>27</sup> EDWARD BANFIELD, «Corruption as a feature of Government organization», *Journal of Law and Economics*, vol. XVIII, 1975, pp. 587-605.

<sup>28</sup> ANDREI SHLEIFER e ROBERT W. VISHNY, «Corruption», *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), 1993, pp. 599-617.

<sup>29</sup> STEPHEN A. ROSS, «The economic theory of agency: the principal's problem», *The American Economic Review*, 63 (2), 1973, pp. 134-139.

<sup>30</sup> Definição económica que não se cinge ao contrato formal de agência ou de mandato.

pelos eleitores.<sup>31</sup> De facto, o crime de corrupção pode advir das oportunidades geradas por assimetrias de informação em relações de agência. A não solução do problema impele a democracia para o descrédito e para um maior afastamento entre os cidadãos e os seus representantes ou governantes.

#### 4. A corrupção e a democracia

A literatura da escolha pública («public choice»)<sup>32</sup> mostra que em democracia representativa os eleitores não têm incentivos para obter informação, pelo que na generalidade estão mal informados sobre as decisões que vão sendo tomadas pelos poderes públicos. Assim, será fácil ocorrerem decisões que se desviam das preferências da maioria dos votantes sem que estes se apercebam (como postula a teoria da agência) e, por isso, sem penalização política para os decisores.<sup>33</sup> Abrem-se oportunidades para que os grupos de interesse, bem informados e poderosos, capturem a escolha pública em função dos seus interesses. A falta de escrutínio no uso dos recursos públicos e a constatação pelos eleitores de que são incapazes de controlar a escolha pública leva a que estes percam a confiança nas instituições democráticas e se desinteresem pelo sistema político. Tal poderá ter como consequência uma redução da participação eleitoral. Por outro lado, se o nível de participação for reduzido, haverá um certo alheamento por parte dos eleitores que se consubstanciará em menor escrutínio dos agentes públicos, o que abre espaço a «desvios» às preferências da maioria e à corrupção. Nesses «desvios» pode incluir-se a corrupção na medida em que proporciona vantagens indevidas aos decisores públicos e tem como consequência uma provisão pública de menor qualidade. Assim, se uma menor participação eleitoral abre oportunidades para a corrupção, por sua vez maiores níveis de corrupção agudizam a perda de confiança dos eleitores na democracia, reduzindo a participação eleitoral. Stockemer, LaMontagne e Scruggs<sup>34</sup> demonstraram que quando a corrupção aumenta, o número de eleitores que votam nas eleições diminui. Daí resulta um ciclo vicioso, em que a corrupção enfraquece a democracia e

<sup>31</sup> Para aprofundamento da aplicação da teoria da agência à governação e gestão no setor público *vide* ARY FERREIRA DA CUNHA, *Authority and accountability: contributions of agency theory to good governance*, Doctoral Dissertation in Law Presented at the Faculty of Law, University of Porto, 2016.

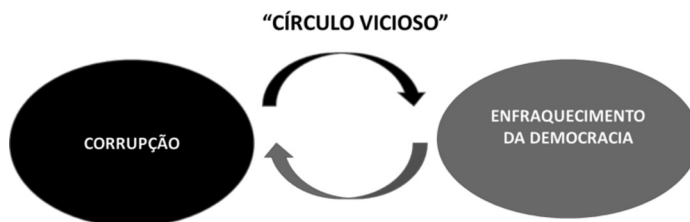
<sup>32</sup> Sobre a literatura da escolha pública («Public Choice») *vide* JOHN CULLIS e PHILIP JONES, *Public finance and public choice, analytical perspectives*, McGraw-Hill Book Company Europe 1992.

<sup>33</sup> Cfr. para uma revisão à falta de correspondência entre a escolha pública e as preferências da maioria dos votantes, JOSÉ NEVES CRUZ, *Economia e Política: uma dialéctica na escolha pública*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 246-266.

<sup>34</sup> DANIEL STOCKEMER, BERNADETTE LAMONTAGNE e LYLE SCRUGGS (2013), «Bribes and ballots: The impact of corruption on voter turnout in democracies», *International Political Science Review* 34(1), 2013, pp. 74–90.

o enfraquecimento desta abre oportunidades para o aumento da corrupção, o que por sua vez deteriora mais a democracia. A continuidade deste processo pode levar à destruição do sistema democrático (figura 5).

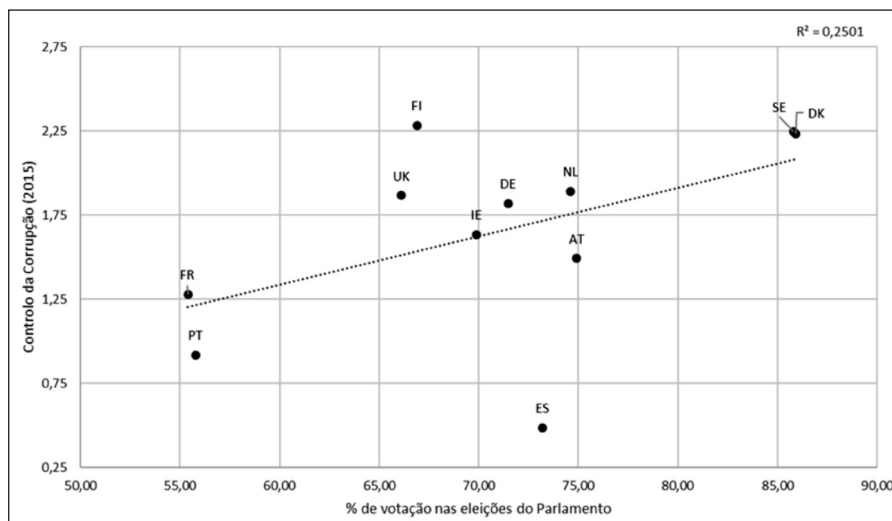
Figura 5 – O «círculo vicioso» Corrupção – Enfraquecimento da Democracia



Fonte: Elaboração própria.

Na mesma senda do estudo de correlações apresentado atrás, para os países selecionados, contrapusemos o controlo da corrupção e a participação eleitoral nas eleições do parlamento (figura 6).

Figura 6 – Participação nas eleições do Parlamento vs. Controlo da Corrupção em 2015



Fonte: «The Worldwide Governance Indicators» e IDEA: «Voter Turnout Since 1945: A Global Report».

É possível verificar uma correlação positiva forte entre o controlo da corrupção e a participação eleitoral ( $\rho = 0,50$ ). Nos países onde o controlo da corrupção é mais elevado há uma maior participação eleitoral, ou seja, o sistema democrático é mais robusto. Portugal é o segundo país da amostra com menor controlo da corrupção (pior só a Espanha) e também o penúltimo no nível de participação eleitoral (pior só a França). Estes dados apontam para a importância do controlo da corrupção no comprometimento dos cidadãos com a democracia.

Tem-se desenvolvido uma literatura considerável sobre a relação entre a corrupção e a democracia. Por exemplo, Mohtadi e Roe<sup>35</sup> mostram que as democracias apresentam menores níveis de corrupção do que os regimes autoritários. Na mesma linha, Kolstad e Wiig<sup>36</sup> defendem que quanto mais democrático é um país menor será o seu nível de corrupção. Sung<sup>37</sup>, numa comparação entre países, expõe que as condições políticas iniciais num país determinam a magnitude da corrupção política, sendo que a consolidação de instituições democráticas avançadas reduz a corrupção. Warren<sup>38</sup> postula que a existência de corrupção numa democracia indicia um défice democrático. Rock<sup>39</sup> demonstra que em democracias com mais de 10 a 12 anos, a corrupção vai diminuindo com a maturação da democracia. Como já referido, Stockemer, LaMontagne e Scruggs<sup>40</sup> revelam que há uma relação negativa entre o nível de corrupção e o nível de participação eleitoral. Kalenborn e Lessmann<sup>41</sup> indicam que a existência de eleições democráticas só contribui para o controlo da corrupção se houver um determinado grau de liberdade de imprensa. Em suma, o estudo da relação entre a democracia e a corrupção tem vindo a consolidar alguns resultados, designadamente, como afirmam Kubbe e Engelbert<sup>42</sup>, que

<sup>35</sup> HAMID MOHTADI E TERRY L. ROE, «Democracy, rent seeking, public spending and growth», *Journal of Public Economics*, 87(3-4), 2003, pp. 445-466.

<sup>36</sup> IVAR KOLSTAD E ARNE WIIG, «Does democracy reduce corruption?», *Democratization*, 23(7), 2016, pp. 1198-1215.

<sup>37</sup> HUNG-EN SUNG, «Democracy and political corruption: A cross-national comparison», *Crime, Law and Social Change*, 41(2), 2004, pp. 179-193.

<sup>38</sup> MARK E. WARREN, «What does corruption mean in a democracy?», *American Journal of Political Science*, 48(2), 2004, pp. 328-343.

<sup>39</sup> MICHAEL T. ROCK, «Corruption and democracy», *The Journal of Development Studies*, 45(1), 2009, pp. 55-75.

<sup>40</sup> DANIEL STOCKEMER, BERNADETTE LAMONTAGNE AND LYLE SCRUGGS, «Bribes and ballots: The impact of corruption on voter turnout in democracies», *op. cit.*, 74- 90.

<sup>41</sup> CHRISTINE KALENBORN E CHRISTIAN LESSMANN, «The impact of democracy and press freedom on corruption: Conditionality matters», *Journal of Policy Modeling*, 35(6), 2013, pp. 857-886.

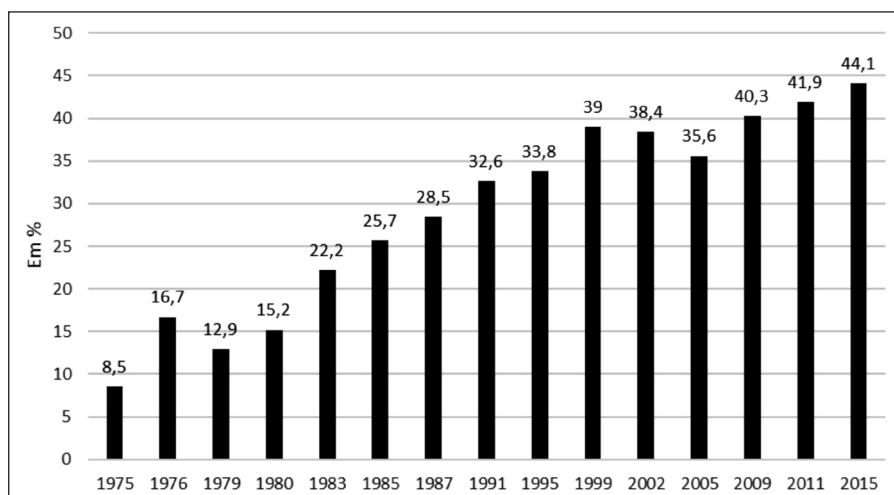
<sup>42</sup> INA KUBBE E ANNIKA ENGELBERT, «Corruption and the impact of democracy», *Crime Law and Social Change*, 70, (2018), pp. 175-178. Obtido em <<https://doi.org/10.1007/s10611-017-9732-0>> (4-11-2018).

nos sistemas democráticos a corrupção é menor, mas também que a democracia não garante uma governação com transparência e que todos os sistemas democráticos, mesmo os menos corruptos, continuam a ter de lutar contra a corrupção, sob pena de deterioração da própria democracia.

## 5. A corrupção em Portugal

Relativamente a Portugal os dados de participação eleitoral revelam um alheamento crescente por parte dos eleitores, expresso numa cada vez maior abstenção nas eleições legislativas (figura 7).

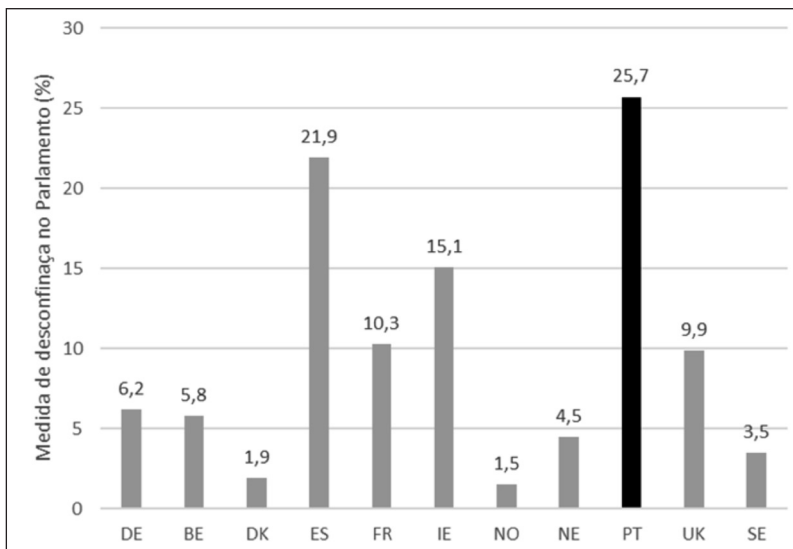
Figura 7 – Taxa de abstenção nas eleições legislativas em Portugal



Fonte: SGMAI, PORDATA.

Por outro lado, o questionário European Social Survey (ronda de 2014)<sup>43</sup> revela que os portugueses apresentam elevados níveis de desconfiança no seu parlamento comparativamente a outros países europeus (figura 8).

<sup>43</sup> O European Social Survey (ESS) é um inquérito transnacional de cariz académico que tem sido realizado a cada dois anos por toda a Europa desde 2001. É dirigido por uma equipa científica central («Core Scientific Team») liderada por RORY FIRZGERALD da City University London do Reino Unido, juntamente com seis instituições parceiras. Mais informações podem ser obtidas em <<http://www.europeansocialsurvey.org/>> (17-10-2017).

**Figura 8 – Medida de desconfiança no Parlamento**

Fonte: European Social Survey (2014).

Ora, tendo em conta o referido atrás, a baixa participação eleitoral nas eleições legislativas e a falta de confiança no parlamento apontam para o perigo de o aumento das perceções de corrupção em Portugal poder efetivamente destruir a «saúde institucional» da democracia portuguesa. Tanto mais que, segundo Coroado e Sousa<sup>44</sup>, tem sido extremamente difícil regular o «lobbying» dos grupos de interesse em Portugal. As recomendações do grupo GRECO são concordantes com a existência dessa fragilidade em Portugal.<sup>45</sup>

Apesar disso, no país tem sido produzida abundante legislação para prevenção e combate da corrupção<sup>46</sup> e foram criados organismos para esse efeito.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> SUSANA COROADO e LUÍS DE SOUSA, «Lobbying in Portugal: to regulate or not to regulate», *Coimbra Business Review*, 2(1), 2016, pp. 6-15.

<sup>45</sup> Cfr. GRECO, «Portugal 4th evaluation report fourth evaluation round: corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors», *Compliance Report Portugal*, Adopted by GRECO at its 78th Plenary Meeting (Strasbourg, 4-8December 2017), 2018. Obtido em <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680790833>> (3-05-2018).

<sup>46</sup> Cfr. alguns dos principais diplomas em <https://dgpj.justica.gov.pt/Documentos/Prevenir-e-combater-a-corrupcao/Legislacao-nacional> (04-11-2020).

<sup>47</sup> Tais como o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), a Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e os

Resulta do percurso legislativo um reforço da prevenção e do sancionamento da corrupção e crimes conexos. Além disso, aumentaram os meios dedicados à investigação. Porém, de acordo o relatório «Sistema Nacional de Integridade Portugal» (SNI), conduzido por Marques e Coroado<sup>48</sup>, muito falta ainda fazer, nomeadamente no estabelecimento de incompatibilidades no exercício funções parlamentares, no controlo do acesso dos «lobbies» às comissões envolvidas na feitura das leis, na implementação de códigos de conduta para os titulares de cargos políticos e efetivo sancionamento no caso de incumprimento.

No âmbito da ratificação de diversas convenções internacionais contra a corrupção, Portugal é sujeito periodicamente a avaliações realizadas pelo GRECO, pela OCDE e pelas Nações Unidas.

Em 6 de março de 2018 o GRECO publicou um relatório referente à análise do cumprimento por parte de Portugal das recomendações da 4.<sup>a</sup> avaliação GRECO<sup>49</sup>. No mesmo se indica que persistem alguns problemas no parlamento que abrem portas à corrupção, designadamente no que se refere à feitura das leis. Por exemplo, é apontado o facto de o mandato dos deputados não ser exercido em regime de exclusividade, sendo permitidas certas atividades externas, designadamente o exercício funções jurídicas, como a advocacia. Acresce que não há regulação sobre os contactos dos deputados com partes terceiras, inclusive aqueles que podem submeter o processo de feitura de novas leis aos interesses de determinados grupos. O problema foi reconhecido, tendo sido nomeada em 2016 no parlamento português uma Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas. A apreciação geral do GRECO indica que Portugal tem uma situação «globalmente insatisfatória» no que diz respeito à prevenção da corrupção em relação a deputados, juízes e procuradores.

Outro sinal da existência de alguma permeabilidade à corrupção em Portugal é a ausência de regulação clara a restringir o comportamento dos partidos políticos<sup>50</sup>, a par de uma degeneração do ambiente ético em que os partidos operam, facilitado pelo clima de tolerância e impunidade<sup>51</sup>.

Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) e também em certa medida o Tribunal de Contas.

<sup>48</sup> RICARDO MARQUES e SUSANA COROADO, «Sistema Nacional de Integridade Portugal», Transparency International, 2012. Obtido em [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sistema\\_nacional\\_de\\_integridade\\_portugal](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sistema_nacional_de_integridade_portugal) (6-11-2018).

<sup>49</sup> Cfr. GRECO, «Portugal 4th evaluation report fourth evaluation round: corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors», *Compliance Report Portugal*, op. cit., 2018.

<sup>50</sup> Cfr. LUÍS DE SOUSA, «Political Parties and Corruption in Portugal», *West European Politics*, 24 (1), 2001, pp.157–180.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 174.



Globalmente reconhece-se que Portugal ainda tem um longo caminho a percorrer no combate à corrupção.

Todavia, os dados sobre a incidência deste crime em Portugal são relativamente baixos. Nos três anos judiciais de 2014/2015 a 2016/2017 foram iniciados 5564 inquéritos<sup>52</sup> sobre corrupção e crimes conexos (quadro 1).

**Quadro 1 – Inquéritos iniciados por crimes de corrupção e criminalidade conexa nos anos judiciais 2014-2015, 2015/2016 e 2016/2017**

	Ano 2014-2015	Ano 2015-2016	Ano 2016-2017	Total
Corrupção	536	617	861	2014
Peculato	379	457	424	1260
Abuso de poder	367	371	548	1286
Branqueamento de capitais	170	162	202	534
Participação económica em negócio	87	75	89	251
Tráfico de influência	28	25	29	85
Administração danosa	32	20	25	77
Recebimento indevido de vantagem	20	11	26	57
<b>TOTAL CORRUPÇÃO E CRIMINALIDADE CONEXA</b>	<b>1619</b>	<b>1741</b>	<b>2204</b>	<b>5564</b>

Fonte: Corrupção e Criminalidade Conexa: Relatórios Síntese do Ministério Público 2014-2017

No quadro denota-se um aumento dos inquéritos iniciados, mas nos anos 2015/2016 e 2016/2017<sup>53</sup> foram apenas deduzidas 457 acusações e arquivados 1673 inquéritos, tendo sido aplicado o instituto da suspensão provisória do processo em 129 inquéritos. Segundo outra fonte estatística<sup>54</sup> o número de

<sup>52</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL, *Corrupção e Criminalidade Conexa: Relatórios Síntese do Ministério Público 2014-2017*, obtido em: <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/crimes-de-corrupcao-e-criminalidade-conexa-relatorio-sintese-2014-2017> (6-11-2018).

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> Boletim Estatístico Temático, *Estatísticas da Corrupção 2007-2016*, DGPJ, N.º 54, Novembro de 2017, pp.1-5, obtido em: [http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej\\_pt/destaques4485/](http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/)

arguidos por atos de corrupção foi respetivamente 71, 146 e 95 em 2014, 2015 e 2016, sendo o número de condenados, respetivamente 45, 36 e 57, ou seja, verificou-se uma taxa de condenação que ronda os 50%. Os valores são baixos quando comparados com outros tipos de criminalidade. Todavia, estes dados não são uma surpresa, pois trata-se de um crime que não deixa «marcas de violência» e assenta no sigilo e na falta de testemunhas, daí que o montante de «cifras negras», ou seja, o número de crimes não registados pelo sistema e que escapam às estatísticas oficiais, deverá ser muito elevado. Para a falta de denúncias tem sido apontado o facto de não existir quem tenha consciência de ser vítima do crime, «denunciando o ilícito e carreando material probatório para o processo», o que «restringe em muito a resposta punitiva estadual a estes ilícitos». <sup>55</sup> Refere o SNI <sup>56</sup> que em Portugal a deteção de casos de corrupção tem como principal base a denúncia, sendo «crimes sem vítimas aparentes» e «cujos agentes criminosos estão, muitas das vezes, vinculados por um pacto de secretismo».

Um outro problema no âmbito da punição dos infratores assenta na complexidade dos processos e nas grandes dificuldades de investigação. Ainda segundo o SNI, há uma grave falta de recursos humanos especializados para tratar a informação recolhida para efeitos preventivos e também uma falta de recursos de investigação, para além de que «a lentidão e complexidade do sistema judicial continua a ser um obstáculo à eficaz prossecução da corrupção» <sup>57</sup>.

Apesar de existirem poucas condenações, o fenómeno da corrupção tem um grande impacto na opinião pública. De facto, alguns casos envolvem elites e têm captado a atenção dos órgãos de comunicação social. O Índice de Corrupção Percebida (CPI), publicado pela organização «Transparency International» <sup>58</sup> é um indicador muito usado nas comparações internacionais que procura medir as perceções de corrupção. No índice referente a 2017 Portugal aparece em 29.º lugar em 180 países, sendo que na União Europeia estão melhor classificados a Dinamarca (2.º), Finlândia (3.º), Suécia (6.º), Países Baixos (8.º), Alemanha (12.º), Luxemburgo (16.º), Reino Unido (8.º), Bélgica (16.º), Áustria (16.º),

estatisticas-sobre2257/downloadFile/file/Boletim\_tematico\_Corruptao\_20171205.pdf?nocache=1512646312.76 (11-10-2018).

<sup>55</sup> Vide Cláudia Cruz SANTOS, «A corrupção de agentes públicos em Portugal: reflexões a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência», *A corrupção, op. cit.*, pp.103-104.

<sup>56</sup> RICARDO MARQUES e SUSANA COROADO, «Sistema Nacional de Integridade Portugal», *Transparency International, op. cit.*, 2012, p. 37.

<sup>57</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>58</sup> CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017, <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)> (3-04-2018)

Irlanda (19.<sup>o</sup>), Estónia (21.<sup>o</sup>) e França (23.<sup>o</sup>). Na América do Sul o Chile (26.<sup>o</sup>) e o Uruguai (23.<sup>o</sup>) apresentam melhor classificação do que Portugal<sup>59</sup>.

## 6. Conclusões

Este estudo debruçou-se essencialmente sobre a relação entre a corrupção e a democracia. Começa por elencar algumas consequências da corrupção, explicando que diminui a eficiência e a qualidade da intervenção do Estado. O facto de o Estado gerir grandes montantes de dinheiro, sendo simultaneamente o maior consumidor e o maior investidor da economia, fazem-no ser alvo de atração de muitos grupos de interesse que procuram obter lucros em contratos públicos, proporcionando em troca vantagens indevidas aos decisores públicos que atuem de acordo com os seus interesses. Do mesmo modo, os detentores de cargos públicos e de cargos políticos podem usar o poder que detêm para extorquir vantagens a seu favor em troca de tomada de decisão a favor dos grupos de interesse. Ou seja, de acordo com a «teoria da oportunidade», juntam-se «alvos acessíveis» e uma «falta de guarda», expressa no secretismo e falta de informação dos cidadãos sobre os negócios envolvendo privados e o Estado, que na presença de potenciais ofensores (interessados em vantagens indevidas) levam à corrupção. A teoria da agência, partindo de uma assimetria de informação entre o «agente» e o «principal», favorável ao primeiro, foi usada para explicar as oportunidades existentes para a corrupção num contexto de democracia representativa em que o «principal» são os cidadãos e o «agente» são os representantes eleitos. A falta de capacidade de monitorização, por parte dos cidadãos, da atuação do «agente» («seleção adversa») e a possibilidade de este se comportar de forma diferente do desejado pelo «principal» («risco moral») podem explicar a corrupção em democracia.

No âmbito da relação entre a corrupção e a democracia, sabendo-se que os eleitores não têm incentivos para estar informados, sobretudo quando não confiam nas instituições políticas – o que acontecerá quanto maior for o nível de corrupção – e sabendo-se que os eleitores acabam por expressar a sua «desilusão» abstendo-se de votar, constata-se que a corrupção pode ter consequências destrutivas na democracia. Por um lado, se aumenta a abstenção nas eleições abre-se mais espaço à corrupção, pois o escrutínio eleitoral torna-se ténue. Por outro lado, se cresce o nível de corrupção aumenta o desinteresse pelas instituições políticas. Gera-se, então, um ciclo vicioso que vai continuamente enfraquecendo a democracia. Daí que o seu combate é essencial. No estudo apresentaram-se alguns dados que demonstram para diversos países da Europa

<sup>59</sup> No indicador relativo a 2019 Portugal aparece no 30.<sup>o</sup> lugar em 198 países avaliados, sendo que continua com piores resultados do que os países indicados para o ano de 2016.

Ocidental que o controlo da corrupção está positivamente correlacionado com a percentagem de votação nas eleições legislativas, com o crescimento económico e com o índice de desenvolvimento humano.

Por fim, fez-se uma breve análise à corrupção em Portugal constatando que há sinais preocupantes na relação entre a corrupção e a democracia, dado o crescimento da abstenção nas eleições legislativas e o baixo nível de confiança dos portugueses nas instituições políticas, designadamente no parlamento. Apesar de nos últimos anos ter havido uma elevada produção legislativa para prevenir e combater a corrupção, o estudo mostra, com base nos relatórios de avaliações feitas a Portugal por organizações internacionais, que ainda há um longo caminho a percorrer no país para um efetivo controlo da corrupção, nomeadamente no que se refere ao aumento da transparência do funcionamento do parlamento, do governo e da administração pública. Apesar de o número de casos de corrupção e crimes conexos registados anualmente ser baixo relativamente a outros tipos de criminalidade, há uma forte consciência social da persistência do fenómeno no país. Tal pode dever-se ao facto de existirem alguns casos muito mediáticos que envolvem altas figuras públicas e também ao facto de uma grande parte das ofensas não ser denunciada nem detetada pelo sistema judicial, dadas as características do crime. Este não deixa marcas de violência e aparentemente não faz vítimas, sendo opaco quanto às partes diretamente envolvidas.

Do exposto conclui-se que o assunto da corrupção deve continuar a ser uma prioridade na agenda política, social e judicial portuguesa.