

A Corrupção Política numa Perspectiva Global: algumas reflexões^{1 2}

Reflections on Political Corruption in a Global Perspective

La Corrupción Política en una Perspectiva Global: algunas reflexiones

Paula Veiga³

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.210>

Resumo: O presente artigo apresenta uma série de reflexões sobre a corrupção enquanto fenómeno à escala global, não curando de a localizar nem num espaço geográfico nem numa só área do direito. O que é decisivo para a análise é a adjectivação desse fenómeno – cura-se da corrupção política. Tenta delimitar-se este conceito olhando para critérios vários, mas tendo sempre como referente o ambiente político. Indagam-se algumas das suas causas e tentam encontrar-se mecanismos para a combater. O esforço de racionalização do fenómeno passa por dados concretos de instituições internacionais, nomeadamente os da Transparency International, e por uma tentativa de olhar para a corrupção independentemente do Estado em que sucede. No que respeita à metodologia, escolhe-se a que deve presidir a uma análise de direito público no Século XXI: uma perspectiva dialogante, pensando numa estrutura multinível e na importância da análise de direito comparado. Dentro da corrupção política é dado um especial enfoque à corrupção eleitoral, quiçá porque é um fenómeno muito comum em estudos dedicados ao tema e mais fácil de descrever de forma objectiva. Em suma, a aproximação é conceitual e a análise é feita acima de sistemas jurídicos em concreto.

Palavras-chave: corrupção política; corrupção e sistema de Governo; corrupção e sistema político; corrupção eleitoral.

Abstract: This article presents several reflections on corruption as a phenomenon on a global scale, without setting the emphasis either in a geographical domain or in a unique field of law. The decisive analysis is the adjective of the phenomenon – it is the political corruption that matters. One tries to delimit this concept by considering different criteria, but always taking the political environment as the reference. Some of its causes are asked and mechanisms to combat it are searched for. The rationalization of the phenomenon takes into account data from international institutions, namely Transparency International, and an attempt to look at corruption regardless of the State in which it occurs. With regard to the methodology, it is chosen the one that should preside over an analysis of public law in the 21st Century: a dialogical perspective, considering the multilevel structure, as well as the importance of comparative law. Within political corruption, a special focus is given to electoral corruption, perhaps because it is a more common phenomenon in this field of investigation and easier to describe objectively. In short, the approach is conceptual and the analysis is done above concrete legal systems.

Key-words: political corruption, corruption and system of Government; corruption and political system; electoral corruption.

Resumen: Este artículo presenta una serie de reflexiones sobre la corrupción como un fenómeno global, sin tratar de ubicarla ni en un espacio geográfico ni en una sola área del derecho. Lo decisivo para el análisis es la adjetivación del fenómeno: se cura de la corrupción política. Se intenta delimitar este concepto observando diferentes criterios,

1 O presente texto reproduz, parcialmente, um Artigo publicado em Portugal, na obra de homenagem ao ex-Presidente do Tribunal Constitucional Português, Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, em 2019, sob o título «Corrupção – reflexões à moda schmittiana: um dualismo acolhido e um dualismo interrogado», e publicado pela Almedina (ISBN 978-972-40-8127-4, pp. 769-784). Com o intuito da divulgação das reflexões nele expressas no Brasil, promovemos algumas supressões despidiendas, bem como adaptações do fenómeno à realidade brasileira. Esperamos, assim, poder contribuir para a continuação da reflexão em torno da corrupção, com especial enfoque na corrupção política, que tanto tem preocupado pensadores e agentes de todo o mundo, neles incluídos os brasileiros.

2 Artigo recebido em 30 de janeiro de 2020 e aprovado, na modalidade de artigo convidado, em 28/02/2020.

3 Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

pero siempre tomando como referencia el entorno político. Se investigan algunas de sus causas y se encuentran mecanismos para combatirlo. El esfuerzo de racionalización del fenómeno requiere datos concretos de instituciones internacionales, es decir, por ejemplo, de la Transparencia Internacional, y un intento de analizar la corrupción independientemente del Estado en el que se produce. Con respecto a la metodología, se elige el que debe ser el de un análisis del derecho público en el siglo XXI: una perspectiva dialógica, con una estructura multinivel y con la importancia del derecho comparado. En el ámbito de la corrupción política, se da un enfoque especial a la corrupción electoral, quizás porque es un fenómeno muy común en estudios dedicados al tema y más fácil de describir objetivamente. En resumen, el enfoque es conceptual y el análisis se realiza por encima de sistemas legales específicos.

Palabras clave: corrupción política; corrupción y sistema de gobierno; corrupción y sistema político; corrupción electoral.

A corrupção não possui uma definição técnico-jurídica de âmbito geral, nem no direito interno, nem no direito internacional, porquanto não resulta uma noção precisa de nenhum Tratado Internacional, nem de nenhuma Constituição. Certo é que o factor cultural pode ser determinante para o que se entende por corrupção. Com efeito, algumas sondagens feitas na Europa mostram, por exemplo, que o *clientelismo* é considerado corrupção para um nórdico, não o sendo para um italiano⁴. De resto, autores há que tentam individualizar e identificar as causas históricas e culturais da corrupção⁵.

Atentemos, no entanto, em duas noções insuspeitas. Uma de natureza doutrinal, outra emanada por uma organização internacional de âmbito geral. Segundo a definição do Banco Mundial (e da Transparency International), corrupção é o *abuso do poder público para benefício privado*. Já para Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (Dicionário de Política, 1998), corrupção é o acto pelo qual um *funcionário público* é levado a agir de modo diverso do dos padrões normativos do sistema, *favorecendo interesses particulares* em troca de uma recompensa. Preferimos a noção fornecida pelo Banco Mundial, na medida em que o recorte de Bobbio, Matteucci e Pasquino apresenta um conceito demasiado estrito, restringindo-se a funcionários públicos e limitando, por essa via, os possíveis agentes corruptores. Com efeito, excluí, desde logo, os cargos políticos e outros altos cargos públicos, o que nos impossibilita de tentar um recorte para a *corrupção*

*política*⁶. Com efeito, para tratar da corrupção no âmbito do sistema político será necessário averiguar da possibilidade de englobar o que apelidaremos de “business politicians”.

Na concepção tradicional, a corrupção era, via de regra, tratada num de dois níveis: (i) no âmbito do direito penal (corrupção ↔ crime) ou (ii) enquanto prática de acto contrário à lei (corrupção ↔ ilegalidade). Todavia, a mera questão da legalidade/ilegalidade (muitas vezes meramente formal) pode não ser suficiente para *tocar a essência da corrupção*. A tendência actual é para o alargamento, mesmo ao nível penal, de alguns conceitos, de modo a poder incluir actos que anteriormente não eram tipificados como corrupção⁷ (pensamos, entre outras, nas hipóteses de mutação no conceito de funcionário público ou no alargamento do prazo de prescrição deste tipo de crime). Ainda assim, não podemos olvidar que se encontra enraizado na nossa cultura o conceito clássico de corrupção porque quando a ela nos referimos surge-nos, mentalmente e

4 Neste sentido, veja-se *Corruption in the European Union. Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States*, European Parliament, 2017, p. 12. Sobre o clientelismo como uma das características das sociedades mediterrânicas, a par dos traços de paternalismo e nepotismo, vide Della Porta e Mény, p. 2.

5 Neste sentido, vide Treisman, 2000.

6 Além de ir ao arripio do estatuído no direito internacional convencional sobre corrupção. Com efeito, nos termos da Convenção Anticorrupção das Nações Unidas, o «funcionário público» é i) toda a pessoa que ocupe um «cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte» (cfr., artigo 2.º). Também a Convenção Interamericana contra a Corrupção estatui que são sujeitos susceptíveis de praticar actos de corrupção o «funcionário público», o «oficial Gubernamental» e o «Servidor público» (cfr., artigo 1.º). Em sentido aproximado, a Convenção da União Africana usa o termo «Public official», querendo com ele significar qualquer «official or employee of the State or its agencies including those who have been selected, appointed or elected to perform activities or functions in the name of the State or in the service of the State at any level of its hierarchy». Optámos por manter as designações das versões espanhola e inglesa nos dois últimos casos por considerarmos ser o idioma mais representativo das respectivas áreas geográficas. Uma nota para salientar que o Brasil é Parte nestas duas convenções internacionais.

7 Na lei portuguesa, é hoje sobejamente conhecida a distinção entre os crimes de corrupção activa e passiva.

de imediato, uma imagem mental – a da criminalização do suborno.

O movimento para o qual agora chamamos atenção tenta ultrapassar uma *visão minimalista* do conceito de corrupção e pretende encarar o fenómeno para além do que é ilegal – quiçá, numa perspectiva multidisciplinar, e socorrendo-se da sociologia, reprimindo-se o *mero desvio*⁸. Abandona-se, assim, a corrupção apenas *burocrática*, isto é, aquela que tem que envolver uma troca de dinheiro e sanciona-se, também, o exercício de poder e/ou influência para proveito próprio (ou do (seu) grupo). É neste sentido que se vê a evolução da legislação no direito comparado, nomeadamente no Reino Unido e nos EUA (de resto, os anglo-saxónicos distinguem, claramente, entre a *bribery* e a *corruption*), bem como o novo quadro normativo de direito internacional. Nesta linha, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a par do (clássico) suborno – cfr., artigos 15.º e 16.º - encontramos, também, o tráfico de influências e o abuso de funções – cfr., artigos 18.º e 19.º⁹. Não há como deixar de aludir-se, neste contexto, ao *corpus* internacional anticorrupção, constituído, entre outros instrumentos, pela Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996; pela Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1999; pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003; e, mais recentemente, no âmbito geográfico africano, pela Convenção da União Africana na Prevenção e Combate da Corrupção, também de 2003; cuja leitura sistemática faz perceber três preocupações fundamentais, a saber: (1) adopção de medidas para a prevenção da corrupção, nomeadamente através de recomendações aos Estados com vista à criação de um órgão/agência especificamente vocacionado para o seu combate; (ii) adopção de códigos de conduta para funcionários/servidores públicos; (iii) criminalização interna de condutas corruptas, ainda que não se entenda que seja apenas com maiores e mais duras penas que o fenómeno é susceptível de ser erradicado¹⁰.

Considerando esta mutação, e num sentido muito lato, poder-se-á falar de corrupção quando uma pessoa

(e não apenas um funcionário público), ocupando uma *posição de domínio*, aceita receber uma *vantagem indevida em troca de uma prestação*. Estamos, portanto, a pensar quer em decisões políticas, quer em decisões administrativas, com violação das regras próprias da *rule of law*, nomeadamente violação do princípio da integridade (no exercício de funções públicas).

Como já se percebeu, para efeitos da presente análise, pretendemos tratar a corrupção enquanto acto praticado em *ambiente político* e centrado no *exercício de funções de interesse público*. E neste *ambiente* poderão (e deverão) ser sancionados não só funcionários públicos, mas, também, os titulares de cargos políticos. Assim, o enfoque será: (i) na óptica do sujeito, qualquer pessoa titular de cargo público ou político; (ii) quanto ao *bem violado*, qualquer violação de um dever público; (iii) quanto ao *interesse* lesado, qualquer interesse público *lato sensu*; (iv) quanto ao *comportamento praticado*, qualquer acto que comprometa a gestão dos recursos públicos. Estamos cientes de que se trata de um abandono (tendencial) do arquétipo do conceito de corrupção, delimitado, como já dissemos, como o “suborno” de funcionário público (visão centrada no sujeito), passando a ter um enfoque *sobretudo* no *interesse* a proteger – o interesse público em sentido lato, que pode consistir numa obrigação de *facere* ou numa obrigação de *non facere*. Com efeito, uma abordagem *política* ao conceito de corrupção não prescinde de uma análise normativa do conceito de interesse público, no sentido de configurar a amplitude dos problemas envolvidos no uso indevido de recursos públicos.

Nestes termos consideramos que desde que se verifique uma manipulação de políticas, instituições ou regras jurídicas no que respeita à distribuição dos recursos e/ou ao financiamento das decisões dos agentes que tomam decisões políticas estaremos perante corrupção *política*. O catálogo de actos é *relativamente* aberto, pois o dano pode ser o (tradicional) dano económico ou um dano meramente social. Assim, estaremos perante actos praticados por sujeitos que atuam na esfera público-política, muitas vezes numa área de fronteira entre o público e o privado (sobretudo em Estados que possuem crime organizado. Pensamos, por exemplo, nas redes de tráfico de substâncias ilícitas que financiam, muitas vezes, campanhas eleitorais), em que políticos ou funcionários (ab)usam (d) o seu acesso privilegiado a recursos para, ilegitimamente, se beneficiarem. Nesta noção ampla englobamos prestações (de bens ou serviços) para um privilégio actual ou futuro (neste úl-

8 Neste sentido, vide Maia, 2006, p. 21.

9 UN Convention against Corruption, de 2003, em vigor desde 14 de Dezembro de 2005. Em vigor no Brasil desde 2006 e em Portugal, também em vigor, desde 2007. Esta Convenção assenta em quatro pilares, a saber: prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de activos.

10 Neste sentido, realce-se como o deslocamento da corrupção para a área criminal no quadro do direito brasileiro – a que se ousa chamar de *criminalização gradativa da ordem política* – não tem colhido os frutos desejáveis, tendo tido como efeito, eventualmente, o enfraquecimento das instituições e da política em geral.

timo caso tratar-se-á do que metaforicamente podemos chamar de “corrupção defensiva”¹¹).

A bem da verdade, devemos realçar que o Brasil tem prestado alguma atenção ao fenómeno da corrupção política, para lá da mera noção da sua criminalização, com José Álvaro Moises a avaliar os efeitos do fenómeno na qualidade da democracia¹² e Rodrigo Alonso Vásquez a dedicar-lhe um estudo em sede de uma Dissertação de Mestrado¹³, em que o autor analisa os efeitos da corrupção sobre a confiança institucional. Acresce que algumas das conclusões da Transparency International vão no sentido de destacar as campanhas eleitorais (e o exercício do direito de sufrágio passivo restringido pelos elevados custos dessas campanhas eleitorais), os fracos mecanismos de supervisão e uma excessiva burocracia da administração pública (é de lembrar que o Brasil possui mais de 5,500 Municípios, em que a grande maioria depende de transferências do Estado federal para o municipal) como alguns dos factores causadores da forte corrupção política brasileira. A eles devemos associar factores há muito estudados por historiadores brasileiros, de entre os quais destacamos o *jeitinho brasileiro*, identificado nomeadamente por Sérgio Buarque de Holanda¹⁴.

O fenómeno do *boom* da corrupção na arena política é fixado, por Donatella della Porta e Yves Mény, a partir dos anos 80 do Século XX¹⁵, podendo ser também datado uma década depois, quando se generalizou na agenda política, sobretudo internacional, a *good governance*. Neste sentido, devemos lembrar que foi em 1995 que o insuspeito *Financial Times* caracterizou o ano como o ano da corrupção. No entanto, a corrupção vs. política/vida pública, além de poder ser encontrada em obras dos anos 70 do Século XX (vide, por exemplo, Kenneth M. Gibbons e Donald C. Rowat (eds.), *Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures*, McClelland and Stewart, 1976), resultava já da lógica inerente à *virtude pública* clássica, ainda que, nesse caso particular, os

estudos sejam mais de índole histórica do que jurídica¹⁶. É de realçar, também, a importância que a corrupção política tem assumido no âmbito da *Transparency International*, que, em 2004, lhe dedicou, no Relatório, uma especial atenção, facto não despidendo, uma vez que a corrupção foi, durante muito tempo, um problema ignorado no âmbito internacional. No plano doutrinal, é com justiça que se destaca o contributo de Susan Rose-Ackerman, da Universidade de Yale (*Corruption and Government*, Cambridge University Press, 1999).

As principais causas da corrupção são sobejamente conhecidas, embora de diferentes naturezas (histórica, cultural ou jurídico-política). Pensemos, por agora, na declarada *crise de valores* (na qual destacaríamos uma tendência para um *relativismo total* e o *domínio de uma compulsão consumista*¹⁷) e, na outra face da moeda, a *ausência de ética no serviço público*, sobretudo através da ideia de que os recursos públicos podem ser utilizados para benefício privado, numa lógica de *networking* (rede de influências). No que especificamente respeita à corrupção política, arriscaríamos a propalada *desconfiança pública nos políticos* (com os cidadãos brasileiros a enfatizarem concretamente esse aspecto, segundo dados da Transparência Internacional¹⁸), sendo que no caso particular da instituição *partido político* o cenário é muito confuso. Com efeito, de acordo com os dados da *Transparency International*, o domínio dos partidos na vida pública (a partidocracia) é apontado, pelos cidadãos, como a primeira instituição-alvo para eliminação da corrupção - 29,7% -, contra, por exemplo, 13,7% no caso dos tribunais e 8,4% no que respeita a serviços médicos¹⁹. O cenário é confuso, uma vez que, segundo dados do mesmo Relatório, também a “fraqueza” dos partidos na vida política pode ser um problema, ao favorecer uma votação centrada no candidato e proporcionar a emergência de “redes de apoio personalizadas”, ou seja, o suborno do candidato ao eleitor²⁰. Certo é que, em

11 Neste contexto não podemos deixar de mencionar as orientações recentemente expressas por Emily O'Reilly, Provedora de Justiça Europeia, no Seventeenth General Activity Report (2016) of the Group of States against Corruption (GRECO), p. 20, intitulado “Ensuring high standards of ethical conduct by top executive officials”. Aí expressamente se rejeitam as “revolving doors”, isto é a aceitação de cargos privados por altos executivos europeus após a cessação das suas funções no âmbito da União Europeia.

12 Nesse sentido, vide Moisés (2009).

13 Vásquez (2010).

14 Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, Companhia das Letras, São Paulo, 2007.

15 Donatella E Mény (1997).

16 Sob esta óptica salientamos o trabalho de Richard K. Matthews, *Virtue, corruption, and self-interest: political values in the eighteenth century*, Lehigh University Press, 1994.

Ainda nessa linha, relembre-se que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, se referia, no Preâmbulo, à “corrupção dos Governos”, que a (histórica) English Constitution se refere aos Prevention of Corruption Acts, datados do Século XIX e que os Founding Fathers também equacionaram a corrupção (The Federalist n.º 68 – Alexander Hamilton).

17 Com efeito, muitas pessoas são facilmente corrompidas pela tentação de ascenderem a um outro status social, o que comprova que “a corrupção oleia as rodas do comércio”.

18 Neste sentido, vide *Barómetro Global da Corrupção – América Latina e Caribe 2019*.

19 *Transparency International*, 2004 Report, p. 289.

20 *Transparency International*, 2004 Report, p. 84. Realce-se que esta é apontada como uma das causas institucionais de corrupção eleitoral nas Filipinas.

termos mundiais, a partir dos anos 80 do Século XX se assistiu a um incremento das necessidades financeiras dos partidos políticos e das organizações eleitorais, com um substancial aumento da legislação no que respeita ao financiamento partidário e das campanhas eleitorais, em muito provocados por escândalos mediáticos associados a essas práticas. Entre os Estados europeus que assistiram a escândalos de corrupção ligados a partidos políticos lembramos a França e a Itália, atestados pelos numerosos case studies disponíveis na doutrina.

Geograficamente podemos encontrar causas específicas para a corrupção. Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou recentemente (a 18 de Março de 2018), uma Resolução – a Resolução n.º 1/18 – na qual se salientam os espaços típicos do fenómeno na América Latina, a saber: (i) decisões governamentais irregulares suportadas em contratos, obras públicas, nomeações, promoções, leis ou isenções fiscais; (ii) celebração de contratos ou obras públicas que favorecem o interesse privado e afectam os recursos disponíveis do Estado; (iii) suborno de funcionário público; (iv) financiamento ilícito de campanhas eleitorais e candidaturas. Trata-se, como é sabido, de zonas mais atreitas ao risco corruptivo, razão que poderá justificar esta prevenção “cirúrgica”.

Neste quadro, realçamos as particularidades do Brasil, em que se tem assistido (assim o lemos do lado de cá do Atlântico...) a uma certa histeria ética, ainda que assente num legítimo desejo por uma maior moralização da política e da sociedade. De qualquer modo, não devemos olvidar que o moralismo poderá originar uma deslegitimação da democracia brasileira se não permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política. É que há que não esquecer que a corrupção política importa «mais» e causa «maiores» danos em regimes democráticos, por efeito de deslegitimação das suas instituições. É essa indissociável ligação que explica que o fenómeno da corrupção tenha passado a merecer uma muito maior atenção quando houve um incremento, em termos mundiais, de Estados dotados de governos democráticos e de órgãos de comunicação sociais livres, conseqüentemente propiciadores de um ambiente mais favorável à discussão e em que a corrupção deixou de ser um tabu. Mas, tal como vale para o bem, também valerá para o mal. Ainda no que especificamente respeita ao Brasil, acresce que se consegue perceber, pelos resultados obtidos internacionalmente que os «rankings» internacionais da corrupção neste Estado, que estes são consideravelmente mais optimistas do

que a percepção dos cidadãos brasileiros relativamente ao fenómeno. Ainda assim, e neste contexto, atente-se no *Corruption Perceptions Index* de 2018, da *Transparency International*. Ele colocou o Brasil, a par da República Checa e dos Estados Unidos da América, como países a manter sob vigilância no que toca à corrupção, justamente por efeito da crise da democracia e do aumento do populismo²¹.

A *corrupção política* fere a legitimidade das instituições da República e, por isso, reclama um tendencial abandono de uma *lógica meramente económica ou penal*, assentando, também, numa discussão de *dimensão valorativa*. Os *canais condutores* deste tipo de corrupção, favorecedores da maior permeabilidade do fenómeno são, a nível mundial: (i) a ligação entre a política (*rectius*, os seus agentes) e a alta finança; (ii) o tráfico de armamento; (iii) a existência de recursos naturais (com especial enfoque para o petróleo); e a “compra de votos” (isto é, suborno de eleitores por políticos, sobretudo em regiões mais pobres).

Relativamente a este último *canal condutor da corrupção política* – a “compra de votos” – preferimos uma outra terminologia, porventura mais rigorosa. Em virtude de poder não se tratar de uma compra, em sentido próprio – pense-se, por exemplo, na mera influência ou na manipulação (que designamos por “promessa eleitoral”) – propendemos para adjectivar este tipo de corrupção política de *corrupção eleitoral*. Mais uma vez socorrendo-nos dos dados da *Transparency International*, verificamos que se trata de um fenómeno típico na América Latina (como o demonstram algumas iniciativas legislativas aí tomadas²²), embora não exclusivo desse continente, manifestando-se, igualmente, ocorrências significativas na Ásia, e percebendo-se, pelos dados fornecidos, que não obedece, obrigatoriamente, à regra do grau de desenvolvimento do país em causa. Efectivamente, é um fenómeno vivenciado no desenvolvido Japão, mas, ao mesmo passo, também nos menos desenvolvidos Tailândia e Filipinas²³.

21 Neste sentido, vide <https://www.transparency.org/news/feature/cpi-2018-regional-analysis-americas>, acedido em 08/12/2019.

22 Pensamos, em concreto, na Lei da Ficha Limpa brasileira.

23 Para esta leitura vide *Transparency International*, 2004 Report, p. 83. Nas Filipinas, por exemplo, cerca de 3 milhões de pessoas (o que corresponde sensivelmente a 7% da população adulta com idade para poder votar) revelaram corrupção eleitoral nas eleições locais de 2002.

A trilogia corrupção-sistema político-sistema de governo

A corrupção, como fenómeno de âmbito global, é muito difícil de erradicar por completo. Com efeito, como fenómeno complexo, dotado de múltiplas causas, não se visiona que um Estado se possa afirmar completamente livre e limpo de corrupção. No entanto, no que respeita à corrupção no âmbito do sistema político há quatro factores que poderão auxiliar à sua diminuição. Destacáremos, sem qualquer ordem de precedência: (i) a criação de um *ambiente político global* livre de influências de corrupção; (ii) a necessidade de estruturação do sistema político de modo a *reformular as instituições democráticas* e a *tornar os cidadãos fiéis ao sistema político*, o que implica uma alteração da dinâmica organizativa da política; (iii) a necessidade de percepção das instituições políticas como um *“bem social”*; e (iv) a importância das *“declarações de compromisso”* dos políticos, na lógica própria da legitimidade republicana. Efectivamente, a *lógica republicana* poderá contribuir para a diminuição dos níveis de corrupção, na medida em que o republicanismo realça a lógica do *dever* e a corrupção, qualquer que seja a sua concreta definição, deve ser vista como violação de um dever. Se se considerar a organização da *cidade* como «sociedade política desejável», e se atender às exigências da *esfera pública* para a realização activa do bem comum, pode acentuar-se a criação das *infra-estruturas culturais necessárias ao enraizamento da cidadania*, nomeadamente através do incremento da participação do povo no exercício do poder e da emergência dos *deveres* do cidadão, a par do cultivo da virtude pública e política, e a *cidadania* virá a afirmar-se tanto como um status quanto como uma prática. Imbuída desta lógica – que transporta o essencial dos valores republicanos –, pretende-se que a *responsabilidade* seja perspectivada como responsabilidade social, no sentido de que todo o cidadão é um vigilante, ou seja, olha o Governo “de fora”, numa verdadeira relação “bottom-up”. No discurso em voga diríamos que se visa o “citizen empowerment”. Uma das virtualidades desta participação dos cidadãos é a assumpção de um Estado não paternalista, em que a luta contra a corrupção não é justificada por conceitos extra-jurídicos, de que constitui um bom exemplo a ideia de “moralização da vida pública”. Naturalmente que a longo prazo o que se almeja é solucionar o problema da corrupção pela raiz, que se alcança através de uma

mudança de *paradigma*, que passará do actual *repressivo* para um paradigma *preventivo*²⁴.

Mas, perante o actual *status quo*, há que indagar o que fazer já e a nível repressivo para diminuir a corrupção no sistema político.

Pensamos, desde logo, na acentuação dos mecanismos de *accountability*, porque a falta de “prestação de contas”, além dos tradicionais meios de controlo (a políticos e a funcionários públicos) reforça os canais condutores da corrupção.

Além disso, se pretende combater-se a corrupção, primeiro tem que expor-se a corrupção. Daí, também, a crescente importância de organismos internacionais e de medidas a nível nacional para o seu combate (“publicidade da corrupção”)²⁵. Neste quadro, a administração electrónica, ou seja, a utilização da informática e do meio internet pode, na lógica de uma política de publicidade, constituir uma ferramenta muito útil. Na perspectiva do cidadão, ela é o meio eficaz não só para a divulgação periódica de dados estatísticos sobre denúncia, investigação e controlo da corrupção, bem como para a divulgação de informações comprovadas de corrupção, pelas notas de centralização da informação e de actualização que possui. Na óptica da actividade administrativa encontramos, também, a vantagem de despersonalização do processo, o que, ao evitar um contacto directo e permanente entre o funcionário e o administrado, pode auxiliar em casos de pequena corrupção.

Um outro modo de efectuar essa repressão será, considerando a trilogia clássica dos poderes, uma reforma das instituições políticas. Concordamos com Mark D. Rosen, quando assinala que os principais objectivos dessas reformas deverão ser um *dever especial de cuidado* no exercício da democracia (ainda um pouco na lógica da “legitimidade republicana”), a transparência no desempenho das funções, associado a um desempenho de funções *socialmente relevante e politicamente responsável*²⁶. Globalmente diremos que esses objectivos

24 Sobre esta prática de educação para a cidadania, veja-se, por exemplo, como o Governo tailandês, lançou, nas eleições de 2001, uma campanha tendo por alvo as crianças, que deveriam esclarecer os pais sobre a importância da não corrupção eleitoral.

25 Tal não significa que não vejamos inconvenientes na publicidade da corrupção pelos media, atendendo não só às representações sociais que as pessoas têm, mas, também, ao facto de, muitas vezes, se encarar os media como meros *veículos de denúncia* e não como meios de informação.

26 Neste sentido, vide Rosen (2012)

e a respectiva reforma deverão *incrementar a legitimidade dessas instituições*.

Consideremos, pois, os três poderes clássicos. No âmbito do *poder judicial*, a reforma institucional, interligada com o sistema de Governo, pode realizar-se através do acréscimo na independência da judicatura, sobretudo no que respeita às regras de nomeação de juizes nos tribunais superiores, bem como no reforço de alguns expedientes processuais (por ex., alargamento dos prazos de prescrição pela prática de crimes por titulares de altos cargos públicos, na medida em que uma visão meramente processual dos direitos em tribunal não se afigura suficiente para combater as “relações de poder/corrupção”, subjacentes ao abuso de recursos públicos, ...). No âmbito dos *poderes legislativo e executivo*, advogamos um maior controlo parlamentar ao executivo, mesmo em sistemas de tipo presidencial, bem como a eventual criação de entidades de controlo de actuação do executivo. Com efeito, a concentração do poder nas mãos de um só favorece os canais condutores da corrupção, ao passo que a fragmentação do poder político conduz, à partida, a um maior controlo. Nesse sentido, pode equacionar-se, ainda no quadro do controlo parlamentar, a criação de comissões especializadas para controlo da corrupção, e, já exorbitando esse âmbito, a criação de entidades administrativas independentes, a funcionarem junto dos parlamentos. A este propósito, saliente-se que o Brasil tem protagonizado algumas iniciativas desta natureza, de que se realçam os mecanismos de funcionamento do próprio sistema presidencial (através do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello) e as Comissões Parlamentares de Inquérito, nomeadamente as do orçamento e do mensalão.

Segundo John Gerring e Strom C. Thacker, as formas de Governo unitárias e parlamentares contribuem para uma redução dos níveis de corrupção porque nelas a transparência e concorrência partidária são mais fortes²⁷. Também para James Thuo Gathii, há a probabilidade de um sistema muito concentrado na presidência (do tipo vencedor “takes all”) conduzir ao aumento da taxa de corrupção²⁸. Na lógica desta ideia de concentração de poderes não discutimos que alguns sistemas presidenciais – excepção feita aos EUA – têm, muitas vezes, conduzido a situações de ditadura(s) e/ou de impasses políticos. Também não omitimos que,

no quadro europeu (maioritariamente parlamentar, portanto), o *Corruption Perceptions Index*, da *Transparency International*, embora tenha classificado a França como país limpo quanto a corrupção, já outro tanto não sucedeu no que respeita à transparência no financiamento das campanhas eleitorais. Ora, a França, como se sabe, é um Estado europeu onde a concentração de poderes na presidência se revela evidente, por efeito do semipresidencialismo, classicamente teorizado por Duverger. Contudo, daí a efectuarmos uma generalização no que respeita aos sistemas de Governo, afirmando que o parlamentar é menos propenso à corrupção e o presidencial mais permeável a esta temos muitas dúvidas. Efectivamente, não encontramos estudos que possam confirmar que, numa expressão *muito politicamente incorrecta*, haja, no domínio dos sistemas de Governo, um filho e um enteado...

Considerando ainda cada um dos sistemas de Governo, mas, agora, perscrutando os seus concretos instrumentos, não podemos olvidar que o sistema presidencial possui um mecanismo originariamente ligado à questão da corrupção – o *impeachment*, que, segundo a secção IV do artigo II da secular Constituição dos Estados Unidos estatui que “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”. Já destacámos supra que a literatura anglo-saxónica distingue a *bribery* da *corruption*, destringa que apoiamos, na medida em que não se deve circunscrever todo o fenómeno da corrupção ao suborno, isto é, à *bribery*. Também já destacámos supra que o Brasil já fez funcionar tal mecanismo no caso Collor de Melo.

Órgãos especializados de controlo e combate à corrupção no âmbito do sistema político

Afirmámos no ponto precedente que a eventual criação de entidades de controlo de actuação do executivo pode, em muito, auxiliar no combate à corrupção.

Uma das hipóteses passa pela criação de uma comissão parlamentar especializada. Em Portugal, criou-se, em 2016, a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, situação que não é exclusiva do nosso país²⁹. As primordiais funções deste tipo de comissões serão preventivas,

27 GERRING; THACKER (2004)

28 O autor faz, em concreto, uma análise do caso queniano. Para a análise das questões sobre o caso Murungaru, ex-deputado e ex-ministro, acusado de alegado envolvimento em corrupção no “escândalo Anglo-Leasing” vide, Gathii (2009).

29 No início do Século XXI (em 2002) foi, por exemplo, criada na Bulgária a Comissão Parlamentar contra a Corrupção, uma comissão parlamentar com um objectivo mais concreto, portanto.

por um lado, nas quais se inserem as propostas de alteração legislativa e de medidas de combate à corrupção, e funções repressivas, por outro lado. Para este último caso, pensamos, em concreto, nas competências para a fiscalização do cumprimento da legislação já existente, nomeadamente através da emissão de relatórios.

Contudo, mais recentes e actualmente mais disseminadas para o combate à corrupção política são entidades administrativas independentes, a funcionarem junto de um órgão de Soberania³⁰. Logo nos anos 70 do Século XX, Hong Kong criou a *Independent Commission Against Corruption*. Também o Quênia equaciona a criação de uma entidade deste tipo, que funcione para a investigação de casos de alta corrupção, não obstante a já existente *Kenya Anti-corruption Commission*. A experiência portuguesa nesta matéria remonta, também, ao Século XX (anos 80), quando se criou a *Alta Autoridade contra a Corrupção*, uma entidade de natureza independente, embora com uma existência transitória³¹.

Também neste cenário a entidade administrativa independente tem as suas atribuições agrupadas numa *lógica dual*. Por um lado, tem funções de apresentação de propostas de (alteração legislativa) e de medidas concretas de combate à corrupção, e, por outro lado, compete-lhe a averiguação (e denúncia às entidades competentes) de suspeitas de actos de corrupção.

Actualmente, em Portugal, a entidade administrativa existente funciona junto de um órgão de Soberania do poder judicial – referimo-nos ao *Conselho de Prevenção da Corrupção*, que exerce funções junto do Tribunal de Contas e criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro. Nos termos desta Lei, o Conselho de Prevenção da Corrupção possui funções preventivas na recolha e organização de informações e acompanhamento da aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e pelo sector público empresarial, bem como funções consultivas (emissão de pareceres), embora apenas a solicitação de outros órgãos (Assembleia da República, Governo ou órgãos do governo próprio das regiões autónomas). Destacamos ainda, pela sua impor-

tância na lógica da responsabilidade cívica, a competência deste Conselho para a elaboração de códigos de conduta e para a promoção de acções de formação. No que especificamente respeita ao combate à corrupção política, realçamos uma *Deliberação*, adoptada em Dezembro de 2011, relativa ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, que revela a articulação deste organismo com as recomendações do Conselho da Europa³², e o *Parecer*, emanado em 2015, sobre uma medida legislativa em matéria de controlo público de interesses e riqueza dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Ainda no que diz respeito a Portugal, e a bem da transparência, é de salientar que, segundo o relatório do GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção a funcionar no âmbito do Conselho da Europa) de 2018, as recomendações deste órgão para prevenir a corrupção no âmbito do sistema judicial não têm vindo a ser satisfatoriamente implementadas no nosso país³³.

Como é sobejamente conhecido, o sistema brasileiro é distinto – porque diferente é também o sistema de Governo inscrito na Constituição de 1988 –, e nele se assistiu à criação, em 2003, da Controladoria Geral da União (CGU), uma agência do governo federal destinada a auxiliar o Executivo em matérias relacionadas especialmente com a defesa de activos públicos e com o incremento da transparência.

Corrupção eleitoral

O acto eleitoral é, consabidamente, uma das formas de renovação da legitimidade dos cargos. Na óptica da corrupção, e como nos ensinaram os *Founding Fathers na Constitutional Convention* norte-americana, também pode ser visto como uma das formas que a democracia tem para a combater. Contudo, a eleição, *rectius* o acto eleitoral, pode, outrossim, enfermar de corrupção.

Uma brevíssima *radiografia* da corrupção eleitoral em matéria de financiamento obriga-nos a distinguir, no que respeita ao “acordo” que venha a ser estabelecido, pelo menos entre dois tipos: (i) o acordo entre o partido/candidato e o financiador (em que, por vezes, há intermediários, que apelidaremos de “correctores de votos”); e (ii) o acordo entre o partido/candidato e a

30 Num esquema ainda mais inovador a Nova Zelândia criou, junto do executivo, o *Serious Fraud Office*.

31 Esta Alta Autoridade era presidida por um Alto Comissário designado pelos Deputados, exigindo-se maioria qualificada para a sua eleição. No exercício das suas competências, a Assembleia da República podia solicitar à Alta Autoridade contra a Corrupção a averiguação de indícios ou notícias de factos que justificassem fundadas suspeitas de (i) acto de corrupção ou de fraude; (ii) delito contra o património público; (iii) exercício abusivo de funções públicas ou de quaisquer outros actos lesivos do interesse público. O resultado dessas averiguações era comunicado ao Presidente do Parlamento, apresentando, também, anualmente, a Alta Autoridade um relatório.

32 Recomendação Rec(2003)4 do Conselho de Ministros do Conselho da Europa (“Common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns”), adoptada a 8 de Abril de 2003.

33 O citado relatório está disponível em <https://rm.coe.int/19th-general-activity-report-2018-group-of-states-against-corruption-g/1680951d14>, acedido em 10/12/2019.

administração eleitoral (fenómeno mais comum em Estados de recente democracia). No primeiro caso, a “relação” consubstancia-se, de um lado, no compromisso entre votar/não votar/abster-se e, como contrapartida, emerge uma prestação que pode ter diversos objectos – prestação pecuniária, de bens essenciais (alimentos, roupa, medicamentos, ...), de bens não essenciais ou de serviços (por ex., oferta de um emprego futuro).

Este fenómeno é comumente conhecido como “compra de votos”. No entanto, não nos parece que possamos afirmar que haja sempre uma relação titulada por um “comprador” e um “vendedor”. Por isso, preferimos referir-nos terminologicamente à titularidade de uma “relação” entre o “agente corrupto” e o “agente corrompido”.

Se efectuarmos uma análise na óptica da *eficácia da corrupção eleitoral*, podemos afirmar que na situação de *corrupção eleitoral e prestação imediata* (hipótese em que o objecto será, provavelmente uma prestação pecuniária ou de bens essenciais) há uma maior incerteza no cumprimento do “acordo” do que numa relação corrupção eleitoral/prestação a longo prazo (por exemplo, promessa de acesso a um cargo político/público). Certo é que quer o agente corruptor, quer o agente corrompido obtêm uma vantagem, com prejuízo para a República. Já no que respeita à *tipologia de compromisso*, atendendo ao “agente corrompido”, e de acordo com os dados fornecidos pela *Transparency International*, as pessoas com menores rendimentos estão, à partida, mais disponíveis para uma relação de troca imediata do que as pessoas com rendimentos médios/altos, porque como o acesso a serviços públicos essenciais é mais difícil a necessidade é maior, o que torna o suborno mais eficaz. Daí

resulta que ainda que *toda* a corrupção política seja um processo altamente desigualitário, desde logo porque um político/titular de cargo público/funcionário que, ilegitimamente, se apropria de bens públicos está a usar os bens a que teve acesso para seu benefício (ou do seu grupo), o maior prejuízo é sempre das pessoas menos ricas. A *responsabilidade social pela corrupção* não é idêntica em pessoas com baixos rendimentos quando comparadas com pessoas com rendimentos médios/altos. Enquanto no primeiro caso, o agente corrompido pode ser levado a praticar o acto para acesso a serviços públicos essenciais, manifestando-se uma desigualdade entre o agente corruptor e o agente corrompido (que, no limite, pode configurar-se como uma “vítima” do sistema), nas pessoas com rendimentos médios/altos, verifica-se uma igualdade na responsabilidade social entre o agente corruptor e o agente corrompido. Tal significa que no que respeita à responsabilidade pela corrupção o *contexto* também é importante.

Assim, podemos perceber que o móbil da corrupção política pode ser o móbil-regra da corrupção – isto é, o dinheiro – mas pode ser, também, o poder, numa equação traduzida por *corrupção ↔ benefício ↔ poder*. Acresce que, diferentemente da corrupção em geral, a corrupção política viola o valor cívico da precedência do interesse comum sobre o interesse particular, acarretando responsabilidade em relação à República e à Democracia. É quiçá por esse motivo que faz todo o sentido autonomizar, em alguns aspectos, a *corrupção política* no âmbito geral de prevenção e de combate à corrupção, ainda que a violação tenha sempre, por obediência ao conhecido princípio da protecção da confiança, que encontrar respaldo numa norma jurídica.

Referências Bibliográficas

- DELLA PORTA, Donatella; MÉNY, Yves (eds.). *Democracy and Corruption in Europe*, Pinter, London and Washington, 1997
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*, Companhia das Letras, São Paulo, 2007.
- MAIA, Antônio João. *A propósito da questão da Corrupção* – um contributo para a caracterização do discurso social, Relatório, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Nova de Lisboa, 2006.
- MATTHEWS, Richard K. *Virtue, corruption, and self-interest: political values in the eighteenth century*, Lehigh University Press, 1994
- MOISÉS, José Álvaro. Political Corruption and democracy in contemporary Brazil. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*. Wapor, 2009.

GATHII, James Thuo. Defining the Relationship between Human Rights and Corruption. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Fall 2009

GERRING, John; THACKER, Strom. Political Institutions and Corruption: the Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, April 2004.

ROSEN, Mark D. The Structural Constitutional Principle of Republican Legitimacy. *William and Mary Law Review*, November 2012.

TRESIMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 2000, pp. 399-457.

VÁSQUEZ, Rodrigo Alonso. Confiança Institucional e Corrupção Política no Brasil pós- 1985, Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Campinas, UNICAMP, 2010.

Paula Veiga

 <https://orcid.org/0000-0001-5110-7906>

Doutora e Mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito de Coimbra. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal) e membro da Direcção de dois Institutos sediados nessa Instituição: o Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) e o Instituto Jurídico da Comunicação (IJC).