



RESUMOS DA FUNDAÇÃO ► 21

Ética e integridade na política

Luís de Sousa e Susana Coroadó, Coordenação

- A coleção Resumos da Fundação pretende levar até si as ideias-chave dos Estudos da FFMS de uma forma sintética, linear e clara. Para quem gosta da conclusão mais perto do início.

Ética e integridade na política

Luís de Sousa

Susana Coroadó



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo
Diretor da coleção Resumos da Fundação: João Tiago Gaspar
Título: Ética e Integridade na Política
Autores: Luís de Sousa e Susana Coroadó
Colaboradores:
Revisão de texto: GoodSpell
Paginação: Finepaper
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos
Novembro de 2022

ISBN: 978-989-9118-15-7
Depósito legal: 506768/22

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

Ética e integridade na política

Prefácio	6
1. Introdução	9
2. Uma questão de confiança	19
3. Que padrões éticos devem vigorar na política?	29
4. A Expansão da Regulação da Ética Política	66
5. Os sistemas de regulação da ética política na Europa	84
6. A regulação da ética política em Portugal	107
7. A visão dos eleitores <i>versus</i> a visão dos políticos sobre a eficácia da (auto) regulação da ética política	125
Conclusão	131
Glossário	137
Abreviaturas e Acrónimos	139
Para saber mais	141
Autores	149

Prefácio

Para a Fundação Francisco Manuel dos Santos, o tema da ética e integridade na política é da maior importância desde sempre.

Com efeito, a qualidade da democracia e a confiança dos cidadãos nas instituições dependem, em absoluto, da conduta ética irrepreensível dos titulares de cargos públicos. Dificilmente a sociedade será próspera e desenvolvida, ou a economia robusta e pujante, com um deficiente Estado de Direito, instituições fracas e uma desconfiança generalizada dos cidadãos relativamente ao poder político.

Por estas razões, o estudo que agora se apresenta procura olhar para estas realidades, captando as perceções dos cidadãos sobre a ética e integridade no exercício do poder, mas também as dos titulares do poder político sobre a sua própria atuação.

Uma sociedade verdadeiramente livre e desenvolvida conta com um elevado grau de confiança nas instituições. Desde logo, porque o seu comportamento permite alimentar e sustentar essa confiança, depois, porque são adotados procedimentos que garantem esse comportamento, e finalmente, porque quaisquer desvios são investigados, apurados e punidos.

Estes vários níveis de análise e escrutínio nem sempre estão presentes na consciência de todos, em especial na de quem exerce o poder.

O estudo mostra-nos uma crescente preocupação dos cidadãos com o comportamento dos titulares do poder político. Essa preocupação não se dirige apenas às práticas ilícitas ou de natureza criminal — de que é exemplo a corrupção —, mas vai muito para além disso.

Na verdade, a corrupção é vista como patológica e legalmente punível, pelo que o seu controlo pertence já à esfera dos órgãos de polícia criminal e às entidades judiciárias.

A visão dos cidadãos sobre a ética na política vai para além dessa realidade: incide sobre o comportamento dos titulares que, podendo não revestir natureza criminal, é, ainda assim, amplamente censurado por não cumprir os padrões éticos exigíveis ao exercício do poder.

Para este efeito, espera-se que os titulares do poder político exibam uma autoconsciência elevada relativamente a esses padrões éticos, mas também que os órgãos adotem mecanismos de autorregulação que permitam aferir e controlar o exercício do poder. Delegar simplesmente este controlo à esfera judicial ou ao escrutínio por parte de entidades externas, parece já não ser suficiente nos dias de hoje.

Foi esta a reflexão que os autores do estudo levaram a cabo com brilhantismo. Gostaria, por isso, de agradecer, neste

momento, o excelente trabalho desenvolvido por Luís de Sousa e Susana Coroado, reputados investigadores nestas matérias.

Importa, a partir do seu trabalho, realizar um amplo debate sobre as suas conclusões de modo a melhorar a qualidade da democracia em Portugal, o que se revela indispensável para o nosso desenvolvimento enquanto sociedade.

Gonçalo Saraiva Matias
Presidente do Conselho de Administração da
Fundação Francisco Manuel dos Santos

1. Introdução

Democracia e Ética Política

As democracias funcionam com base no pressuposto de que o poder delegado aos representantes políticos mediante eleições universais, livres e justas tem de ser exercido em prol do bem comum (Etzioni, 2014). Embora possamos ter diferentes concepções de bem comum, enquanto resultado da ação política, isso não implica a rejeição dos princípios básicos que devem reger o exercício do poder em democracia. Pelo contrário, o exercício do poder obriga à observação de um conjunto de princípios orientadores, consagrados em regras e procedimentos, historicamente imbuídos no funcionamento das instituições e transmitidos às sucessivas gerações de governantes (Beetham, 1994; Warren, 2004).

Thompson (2019) define Ética Política como a prática de fazer julgamentos morais sobre a ação e a conduta dos políticos. Esses julgamentos podem ser feitos em relação à forma como os políticos cumprem as regras de conduta que a lei impõe e correspondem às expectativas dos cidadãos no exercício dos respetivos cargos públicos (*ética do processo*), ou em relação ao resultado da ação política e aos benefícios efetivos que a democracia traz ao bem-estar dos cidadãos e ao progresso das sociedades (*ética do resultado*). O enfoque deste estudo é a ética do processo (ou do ofício), isto é,

a avaliação da conduta dos detentores de cargos políticos e dos métodos a que recorrem no exercício do poder, em diferentes contextos institucionais de representação. As instituições democráticas têm por finalidade assegurar que a democracia cumpre a sua missão, limitando algumas condutas sociais e estimulando outras, através de normas legais ou formais e de expectativas padronizadas em relação ao exercício de funções representativas e governativas.

Nas últimas duas décadas, temos assistido a um aparente declínio dos padrões éticos na política. Esse declínio coincide com uma série de escândalos associados a comportamentos e práticas não condizentes com o quadro de valores sobre os quais assenta o poder democrático, nem com as expectativas dos cidadãos face à sua salvaguarda. Estes episódios não só assolam a reputação de integridade das principais instituições democráticas — partidos políticos, parlamento e governo — como também minam a confiança política dos cidadãos e, por conseguinte, ferem a legitimidade democrática.

É neste quadro que ganha atualidade a regulação da ética na vida pública. Regular a ética política é uma forma de melhorar os padrões de desempenho dos políticos, com vista a fortalecer a confiança dos cidadãos nos atores, processos e instituições políticas. A gestão de padrões éticos na vida política tem implicações diretas e indiretas na qualidade da democracia. Saint-Martin (2009) explica que, dada a natureza da sua função, os políticos têm muitas vezes de tomar decisões difíceis que implicam a escolha entre interesses concorrentes: os do seu partido, os dos

seus eleitores, os de âmbito local, regional ou nacional (que não são necessariamente concordantes), e até os seus próprios interesses. O conflito de interesses, não sendo um crime, não deixa de ser um risco que aumenta a probabilidade de as opções tomadas ou a tomar violarem os princípios que regem o exercício de um determinado cargo político. É, portanto, em relação à gestão do conflito de interesses (aparente, potencial ou real), que a ética assume uma especial relevância.

A má conduta ética na política ocorre num contexto institucional permeado por interações sociais, simbólicas e materiais, entre representados (cidadãos), representantes (políticos) e grupos de interesse com diferentes objetivos e motivações. Como, em democracia, os representantes políticos não devem julgar em causa própria o que é ou não uma conduta aceitável no exercício das suas funções, para cada cargo de poder existem normas que definem e balizam o que se espera dos titulares desses cargos (Truman, 1971). Existe um amplo consenso de que a falta de integridade no exercício de um cargo político não pode ser definida apenas como uma conduta ou prática que viola a lei, devendo também abarcar uma série de outras instâncias consideradas eticamente reprováveis, independentemente de se enquadrarem ou não no padrão legal. Assim, quando usamos o termo “violação de deveres” referimo-nos tanto a padrões legais quanto sociais. Não estamos apenas perante uma violação da lei, que aliás até pode nem existir, mas também, e sobretudo, perante uma quebra de confiança.

Nesta medida, a questão que se impõe é a de saber quais são os padrões que definem o que é ou não um comportamento impróprio no exercício de cargos políticos e quão consistente (e consensual) é o seu entendimento na sociedade. A ética política é uma construção social, complexa e multidimensional. Nesse sentido, convergirá a interpretação que os políticos fazem sobre os padrões éticos na política com a dos cidadãos? As normas que regulam a conduta dos titulares de cargos políticos e as suas interações com cidadãos ou pessoas coletivas não são estanques, nem a sua evolução é linear. Há avanços e recuos nesse processo de (re)definição dos padrões normativos da política. Um ambiente económico e social em rápida mudança gera novas tensões, novos riscos de integridade e novas expectativas a propósito da forma como os políticos devem exercer as suas funções.

Nos últimos anos, parece ter havido uma mudança dos valores *tradicionais*, orientados para a conduta do titular do cargo político, como a imparcialidade, a legalidade e a integridade, para um *novo* conjunto de valores orientados para o desempenho do sistema de representação, como a eficiência, a responsabilidade e a transparência (OCDE, 2000). O próprio enfoque da corrupção política mudou: já não se trata só do comportamento desviante de um “político de negócios” (Rogow e Lasswell, 1977; Pizzorno, 1992; Donatella, della Porta, 1992a, 1992b; de Sousa e Moriconi, 2013), mas de um conjunto de práticas institucionais que se desenvolvem de uma forma legal, continuada no tempo, através de redes clientelares e da colusão de interesses que pervertem a própria noção de democracia (Johnston, 1996; Philp, 1997).

No passado, a corrupção política era entendida apenas como a (tentativa de) compra ou venda de influência, ou a interferência de um detentor de um cargo político, mediante a oferta de incentivos pecuniários e não pecuniários, para distorcer ou manipular decisões políticas em benefício de interesses privados externos às instituições democráticas. Hoje, a corrupção passa também por uma série de estratégias de influência, desenvolvidas no seio das próprias instituições democráticas, que visam manipular as políticas públicas e a regulação do mercado em benefício de grupos económicos, ao mesmo tempo que transferem para o contribuinte os custos e os riscos morais dessas decisões políticas. Tudo acontece sob um véu de legalidade e de *normal* funcionamento da democracia e, como tal, não há crime. No entanto, os políticos e os seus partidos são recompensados pelos serviços prestados, através de “comissões”, “donativos de campanha”, “consultorias parlamentares” e “funções e cargos remunerados” após a cessação de funções. Tudo isso está intimamente relacionado com o que a literatura denomina de “corrupção legal” (Kaufmann e Vicente, 2011) ou “corrupção institucional” (Lessig, 2013; Thompson, 2013; Gouvêa e Maciel, 2018) — uma forma de influência sistémica e estratégica que é exercida de forma legal e até eticamente aceite no meio político, e que não só mina a eficácia das instituições democráticas, desviando-as do seu propósito ou enfraquecendo a capacidade de o alcançar, como também mina a confiança política dos cidadãos e, por conseguinte, a legitimidade democrática.

A Regulação da Ética Política em franco crescimento

O estabelecimento de padrões éticos para representantes eletivos deve ter como objetivos:

- Desencorajar irregularidades (através de uma ação disciplinar eficaz) e incentivar a conduta adequada (através de uma combinação de sanções e incentivos);
- Tornar a conduta esperada fácil de colocar em prática (a má conduta ética não deve ser considerada uma opção mais fácil ou mais barata);
- Proteger os eleitos de riscos desnecessários e ajudá-los a respeitar as regras do jogo;
- Enquadrar-se num sistema de regulação que oriente os políticos e os auxilie na resolução dos dilemas éticos com que se deparam no exercício de funções, zelando pelo interesse público;
- Recompensar a boa conduta e punir a má conduta.

A alteração das expectativas e exigência dos cidadãos em relação ao desempenho da democracia, pugnando por uma maior eficiência, prestação de contas e transparência, aliada a um crescente déficit de credibilidade das instituições democráticas, levou atores e instituições políticas a intensificarem esforços para melhorar a regulação e supervisão da ética política. Desde a década de 1970 que as democracias têm vindo a adotar novas medidas e instrumentos de regulação da ética política, através de

uma complexa combinação de regras vinculativas e não vinculativas e de supervisão interna e externa que regem a conduta ética de atores políticos individuais e coletivos. Entre esta vasta gama de medidas legislativas encontram-se, entre outras, o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, as declarações patrimoniais e de interesses e as incompatibilidades e impedimentos.

Estas reformas foram desencadeadas pela combinação de vários fatores domésticos e internacionais. A nível doméstico, contribuíram para esta agenda reformista: uma maior consciencialização social em relação ao fenómeno da corrupção e uma maior exigência em relação ao desempenho da democracia; um maior escrutínio da conduta dos políticos pela comunicação social; o surgimento de novos atores políticos com uma agenda anticorrupção marcadamente antissistema; uma maior politização do tema (sobretudo em períodos eleitorais); e um papel mais interventivo do sistema judiciário neste domínio. A nível internacional, foi dado um contributo importante por organizações governamentais (como a OCDE, a OSCE, o Conselho da Europa, a União Interparlamentar e a UE) e não governamentais (como a Transparência Internacional, a Integridade Global, o IDEA e agências de *rating*) na promoção e salvaguarda das melhores práticas neste domínio.

O problema é que muitos desses esforços regulatórios não parecem ter sido adequadamente desenhados e implementados, projetando assim uma imagem de negligência e impunidade. A percepção geral é a de que não há vontade nem comprometimento por parte da classe política

para melhorar e manter os padrões éticos na vida política. A ética só parece ter espaço na política quando os indivíduos temem sanções diretas resultantes do incumprimento das normas legais e deontológicas que regem a sua conduta e, conseqüentemente, se preocupam com as implicações reputacionais que possam advir da sua má conduta. Na era da comunicação e das redes sociais, a má conduta de um político, uma vez desvendada, é rapidamente lançada para a praça pública e *julgada* sem filtros, em alguns casos distorcendo os factos ou ampliando os seus efeitos, causando danos reputacionais por vezes irreparáveis, a nível pessoal e institucional. Por esse motivo, a gestão da integridade na vida política não pode depender apenas de estruturas legais externas. Medidas de autorregulação, como a existência de códigos internos de conduta e de órgãos disciplinares, são também necessárias para elevar os padrões éticos na política.

Visão geral e estrutura do estudo

Para procurar compreender o impacto que o declínio percebido dos padrões éticos na política tem nos níveis de confiança dos cidadãos, formulámos quatro questões de investigação interligadas, que guiaram este estudo sobre ética política:

- Que conduta é eticamente aceitável ou reprovável na vida política aos olhos dos cidadãos e dos detentores de cargos políticos?
- Como é que os detentores de cargos políticos percebem os riscos reputacionais associados à má conduta no exercício de funções?

- Que medidas de autorregulação têm vindo a ser implementadas pelos partidos, parlamentos e governos para mitigar esses riscos?
- Qual é a eficácia (percecionada) dessas medidas?

Este estudo está organizado em seis capítulos, dos quais três têm uma dimensão empírica que procura dar resposta às quatro perguntas de investigação acima descritas. Após a Introdução, segue-se o Capítulo 1, que procura contextualizar e refletir sobre a relação entre ética e confiança política e o modo como esta evoluiu ao longo das últimas duas décadas, recorrendo aos dados do Eurobarómetro para todos os países da UE. No Capítulo 2, procuramos dar resposta às duas primeiras perguntas de investigação, examinando a forma como os cidadãos e os detentores de cargos políticos percecionam a integridade na política. Para o efeito, utilizamos dados originais resultantes de dois inquéritos paralelos, um à opinião pública e outro às elites políticas (deputados e eleitos locais). Nos Capítulos 3 e 4, debruçamo-nos sobre as medidas e os instrumentos de regulação da ética na política em várias democracias europeias ao nível dos partidos, parlamentos e governos. Para o efeito, recorreremos ao método de *checklist*, através da codificação de informação sobre o desenho legal-institucional das medidas em questão, respondendo, deste modo, à terceira pergunta de investigação. No Capítulo 5, implementamos dois estudos experimentais, inseridos nos inquéritos realizados, para avaliar comparativamente as preferências dos cidadãos e dos políticos em relação a um conjunto de cenários sobre medidas de autorregulação

adotadas (hipoteticamente) pelos partidos, respondendo, deste modo, à última pergunta de investigação.

O uso de diferentes métodos de recolha, tratamento e análise de dados proporcionou-nos uma visão mais abrangente da problemática da ética na política.

Este resumo expõe as principais conclusões do estudo «Ethics and integrity in politics: perceptions, control, and impact», editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, e disponível gratuitamente em ffms.pt.

2. Uma questão de confiança

Numa democracia, onde nem todos os cidadãos estão disponíveis para concorrer a eleições ou para participar ativa e diretamente na governação, o exercício de um cargo eletivo significa representação. Para obterem o apoio e o voto dos eleitores, os políticos têm de assegurar que os cidadãos confiam neles e se sentem efetivamente representados. Por sua vez, a confiança nos políticos e nas instituições políticas gera confiança no serviço público, no mercado e nas relações sociais em geral. Por outras palavras, a confiança — política, económica e interpessoal — é o cimento que mantém as sociedades democráticas coesas. Nesse sentido, é fundamental apurar os referenciais éticos pelos quais os cidadãos julgam a conduta dos seus representantes políticos.

Inúmeros instrumentos — desde as constituições nacionais, às cartas éticas das instituições, convenções internacionais contra a corrupção e vários pacotes legislativos de moralização da política a nível nacional — sugerem alguns princípios básicos comuns, como a transparência, a responsabilização e prestação de contas, a legalidade, a imparcialidade e a integridade. A adoção de instrumentos de regulação da ética na política tem vindo a aumentar em todos os países e instituições, tanto em intensidade como em relevância. No entanto, pouco ou nada sabemos sobre o impacto que estes esforços de regulação ética na política têm tido na confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

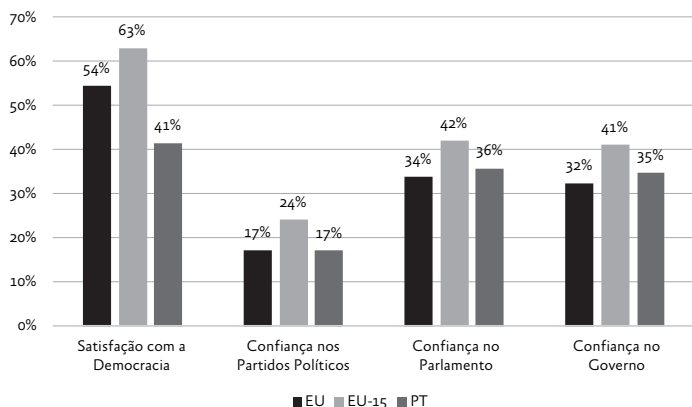
Para monitorizar regularmente o estado da opinião pública na Europa sobre diversas questões, as instituições europeias recorrem aos inquéritos Eurobarómetro, um instrumento de sondagem oficial. Periodicamente, o Eurobarómetro lança estudos sobre as atitudes e perceções dos cidadãos europeus sobre democracia e instituições políticas, tanto nacionais como comunitárias. Esses estudos oferecem-nos dados importantes sobre as visões dos cidadãos em relação ao desempenho das instituições políticas e, dada a frequência dos inquéritos, sobre a sua evolução.

Nos últimos vinte anos, os dados do Eurobarómetro têm revelado que, em todos os países da União Europeia, os níveis de satisfação com a democracia tendem a situar-se acima dos 50 %, sendo bastante mais elevados do que os níveis de confiança nas instituições políticas. A exceção a esta tendência parecem ser os países mais afetados pelas crises das dívidas soberanas da segunda década do novo milénio. Embora os níveis de satisfação com a democracia não sejam dependentes dos níveis de confiança nas instituições políticas, os anos mais duros da crise financeira — 2010 a 2013 — foram particularmente negativos para ambos os parâmetros, nomeadamente em Portugal.

No que toca à confiança nas instituições políticas, os valores registados em Portugal e nos restantes países têm vindo a decair nos últimos vinte anos. Os partidos políticos são os que apresentam níveis de confiança mais baixos por toda a Europa (20 %, em média). E embora revelem níveis mais altos, tanto os governos como os parlamentos têm testemunhado um declínio na confiança que os cidadãos neles depositam desde o início do século.

Esta tendência de declínio não implica que não se verifiquem flutuações e picos ao longo do tempo, que podem explicar-se pelos ciclos eleitorais — que podem gerar uma confiança renovada — ou por eventos disruptivos, tanto na política (escândalos, por exemplo) como na sociedade em geral (crises económicas ou outras). Na verdade, os parlamentos e os governos parecem ser mais propensos a estas flutuações do que os partidos. Em Portugal, as instituições políticas foram particularmente afetadas pela crise financeira, registando, em 2013, os níveis mais baixos de sempre no que toca à confiança que os cidadãos nelas depositam.

Figura 1. Níveis de satisfação com a democracia e de confiança nas instituições políticas (na União Europeia* e em Portugal), 2001-2022



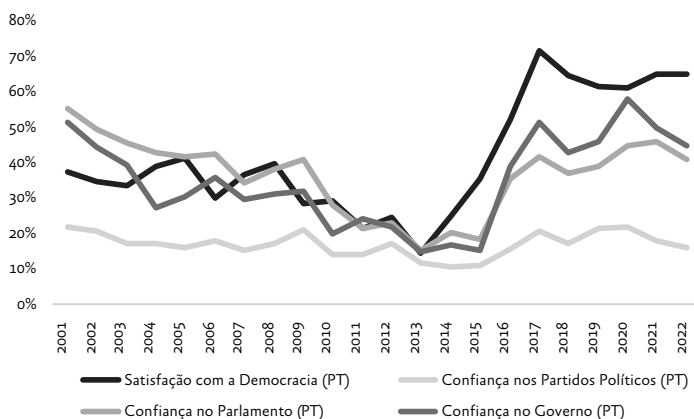
Fonte: Eurobarómetro

* A média da UE para o período em análise inclui os valores do Reino Unido.

A confiança nas instituições políticas em Portugal

Portugal apresenta-se como um caso interessante no que respeita à confiança nas instituições políticas e à satisfação dos cidadãos com a democracia. Olhando para a Figura 2, que ilustra os dados do Eurobarómetro ao longo dos primeiros vinte anos do século XX, reparamos em dois aspetos interessantes.

Figura 2. Evolução dos níveis de satisfação com a democracia e as suas instituições em Portugal, 2001-2022



Fonte: Eurobarómetro

O primeiro é que, no início dos anos 2000, os portugueses revelaram ter mais confiança nas instituições políticas do que satisfação geral com a democracia. Tal pode indicar que os cidadãos não se limitam a exprimir o seu apoio ao regime democrático com base no desempenho das suas instituições políticas e que outros fatores concorrem para essa avaliação. O segundo aspeto prende-se com as variações

positivas na confiança dos portugueses nas instituições políticas e nos motivos que geram tais variações.

O parlamento é a instituição na qual os portugueses mais parecem confiar. As maiores quedas na confiança ocorreram em três períodos bem identificáveis. As duas primeiras tiveram lugar durante maiorias socialistas — 2006/2007 e 2009/2010 —, com quedas de 8 e 12 pontos percentuais, respetivamente. E se houve uma ligeira recuperação em 2013, a terceira grande queda deu-se em 2014, igualando praticamente os níveis historicamente baixos de confiança no governo na mesma altura. A confiança no parlamento voltou a subir de forma significativa depois de 2015 — 17 pontos percentuais em 2015/2016 e 20 pontos no ano seguinte. Ainda assim, em termos absolutos, no início do novo milénio, os portugueses confiavam mais no parlamento do que vinte anos mais tarde.

Os partidos políticos são as instituições que parecem merecer menos confiança por parte dos portugueses. Alguma desta desconfiança dever-se-á à opacidade do financiamento partidário. A perceção de que o financiamento dos partidos não é suficientemente transparente, nem bem supervisionado, é mais alta em Portugal do que a média europeia, de acordo com dados do Eurobarómetro. Além disso, em 2017, 85 % dos entrevistados em Portugal acreditavam que havia relações demasiado próximas entre os partidos e os interesses económicos (sendo que a média europeia se situava nos 79 %). A resposta que os partidos ofereceram a esta desconfiança relativa ao financiamento partidário foi

limitada aos aspetos legais. Por outras palavras, os partidos tentaram resolver os problemas de ética comportamental e organizacional por via da lei. Sem surpresas, a lei de financiamento político revelou não ser a resposta adequada. Desde a sua aprovação em 2003, o regime tem sofrido alterações, em média, de dois em dois anos e isso não tem produzido uma maior confiança no sistema de supervisão.

Contudo, as preocupações relativas à conduta ética dos partidos não se limitam às práticas de financiamento ou à proximidade de alguns eleitos a grupos económicos. É que, além de os partidos políticos serem as instituições políticas menos confiáveis na perspectiva dos inquiridos, também estão menos sujeitos a oscilações nos níveis de confiança. A confiança nos partidos políticos atingiu o pico em 2009, com a renovação da maioria socialista, mas caiu de modo consistente desde então. Os níveis de confiança nos partidos políticos melhoram ligeiramente em anos eleitorais, mas tendem a cair imediatamente depois.

Apesar de algumas inovações estatutárias, os partidos mudaram muito pouco o seu *modus operandi* ao longo dos anos. O financiamento partidário permanece opaco (de Sousa, 2014) e os cidadãos têm pouco a dizer a respeito da gestão diária dos partidos políticos e da seleção de candidatos, apesar de algumas experiências não muito bem-sucedidas de eleições intrapartidárias (Razzuoli, 2009; Lisi, 2015). Esses e outros fatores institucionais terão provavelmente implicações negativas na confiança. O facto de os partidos políticos funcionarem num quadro regulamentar altamente protecionista, detendo o monopólio

da representação parlamentar, e de o método de conversão de votos em mandatos favorecer as grandes formações partidárias cria condições suficientes para que os partidos tenham um papel preponderante na vida política, com resultados positivos (baixa volatilidade eleitoral e estabilidade do sistema partidário) e implicações negativas para o desempenho democrático (fraca observância de normas de conduta, más práticas de participação e auscultação e fraca capacidade de renovação).

Falta de confiança e declínio dos parâmetros éticos na política

Tal como sugerido pela literatura científica sobre a matéria e confirmado pelos inquéritos à opinião pública, os níveis de confiança dos cidadãos variam em função da qualidade das instituições, no espaço e no tempo. Entre uma série de fatores explicativos, vários estudos têm sinalizado que declínios longitudinais na confiança política estão significativamente associados à importância da corrupção política para a opinião pública. Embora alguns países sejam mais afetados por escândalos de corrupção política do que outros, a preocupação é comum e tem sido consistente ao longo do tempo.

Neste sentido, procurámos averiguar se a perceção de declínio dos padrões de ética na vida política contribuiu para a crescente falta de confiança nas instituições. Para tal, realizámos uma análise de dados em painel cobrindo os 27 Estados-Membros da UE e o Reino Unido, num total de 393 observações ao longo de treze anos (2006 a 2019), garantindo,

assim, diversidade (institucional e cultural) e observações suficientes. Utilizámos três variáveis dependentes recolhidas dos dados do Eurobarómetro: confiança no governo, confiança no parlamento e confiança nos partidos políticos. E utilizámos quatro indicadores do Eurobarómetro para as variáveis independentes — a perceção da corrupção nas instituições a nível local, regional, nacional e europeu —, bem como uma variável de controlo sobre o impacto da crise financeira na confiança.

Na nossa análise, confirmámos que a relação entre a perceção de corrupção nos diferentes níveis político-administrativos e a confiança política dos cidadãos é negativa e estatisticamente significativa. Por outras palavras, uma maior perceção de corrupção está associada a menores níveis de confiança nas instituições políticas. Estes resultados são exploratórios, mas apoiam o nosso entendimento de que episódios de má conduta no exercício de cargos políticos têm um efeito negativo sobre as perceções de corrupção em democracia, o que, por sua vez, mina a confiança política. Além de ser uma violação de deveres, a corrupção política representa também uma quebra de confiança institucional, desonrando o contrato de representatividade entre cidadãos e políticos firmado através da delegação de poder: a quintessência da democracia.

Pode argumentar-se que, em democracia, um determinado grau de desconfiança do poder é uma atitude racional e até saudável. Os eleitores têm sempre a possibilidade de descartarem os políticos e partidos “corruptos” e substituí-los por alternativas confiáveis através do voto. Na prática,

porém, usarão os cidadãos o voto para sancionar condutas eticamente reprováveis no exercício de funções? Qual a importância da ética política quando se trata de punir ou recompensar os políticos em eleições? Uma vez que nem todas as más condutas são puníveis por lei, será desejável que o julgamento seja apenas feito no campo político, remetendo essa decisão, em última instância, para o voto dos eleitores? Que papel devem desempenhar as instituições políticas na elevação dos padrões de ética exigíveis para os seus membros? Que nível de desconfiança nos atores e nas instituições políticas pode uma democracia suportar antes que essa “suspeita saudável” gere uma insatisfação crónica e, de forma mais preocupante, se converta no repúdio ao próprio regime democrático? Algumas dessas questões foram abordadas com mais profundidade pela literatura especializada sobre confiança política e punição eleitoral da corrupção. Não é nossa intenção, portanto, repetir essa reflexão. Há, contudo, um aspeto que parece faltar na maioria das análises sobre confiança na política: o papel das instituições políticas em disciplinar a conduta ética dos seus membros. É esta reflexão que nos ocupará nos próximos capítulos.

Ideias-Chave

- »» A confiança nas instituições e nos atores políticos é um alicerce da legitimidade democrática e um ingrediente essencial para garantir o sucesso de uma ampla gama de políticas públicas.
- »» É fundamental apurar os referenciais éticos pelos quais os cidadãos julgam a conduta dos seus representantes políticos antes, durante e após o exercício de funções.
- »» Os dados do Eurobarómetro sobre as percepções e as atitudes políticas dos europeus têm revelado que, em todos os países da União Europeia, incluindo Portugal, os cidadãos têm perdido a confiança nas instituições políticas, sobretudo nos partidos. Os dados também parecem confirmar que uma maior percepção de corrupção está associada a menores níveis de confiança nas instituições políticas.
- »» A corrupção política, além de poder consagrar crimes de responsabilidade que os titulares de cargos políticos cometam no exercício das suas funções, representa também uma quebra de confiança institucional que desonra o contrato social entre cidadãos e políticos firmado pela delegação de poder através do voto: a quintessência da democracia representativa.

3. Que padrões éticos devem vigorar na política?

O conceito de padrão ético na política é complexo e multidimensional. Vários estudos académicos têm procurado compreender, através de inquéritos, que condutas são consideradas aceitáveis, ou não, no exercício de cargos políticos. O problema é que os inquéritos são métodos dispendiosos, sobretudo os que se focam na opinião pública em geral e, por isso, difíceis de replicar ao longo do tempo ou em vários países. Os inquéritos a elites políticas — deputados, eleitos locais, autoridades judiciárias ou mesmo funcionários públicos — acrescentam um outro grau de dificuldade, devido às limitações de acesso às fontes, ou seja, nem sempre estes grupos-alvo estão disponíveis para participar em inquéritos. Não surpreende, por isso, que a grande maioria dos estudos que se debruçam sobre atitudes, perceções ou experiências relativas a questões éticas na política se limitem aos cidadãos. A grande questão é que, embora relevantes, esses estudos exploram apenas metade do problema: os julgamentos ou expectativas das pessoas que estão de fora do jogo político. Deste ponto de vista, os padrões éticos na política são avaliados apenas de uma perspetiva de fora para dentro.

Apesar das dificuldades, existem alguns estudos que seguem uma abordagem de dentro para fora, ou seja, estudos guiados pela crença de que os padrões éticos na

política derivam das capacidades internas da elite política em institucionalizar a sua própria moral. Esses estudos concluíram que os *insiders* parecem apresentar níveis significativos de tolerância à corrupção e a outras formas de má conduta em diferentes contextos políticos (local vs. nacional; governamental vs. parlamentar, etc.).

Uma terceira abordagem, que adotamos neste estudo, procura evitar esta dicotomia entre quem está dentro (*insiders*) e quem está fora (*outsiders*) da política, explorando ambos os entendimentos de integridade. Ou seja, partimos do princípio de que os padrões éticos na política são o resultado simbiótico de duas dinâmicas distintas: os níveis de integridade que os cidadãos esperam dos seus políticos e os níveis de integridade que os próprios políticos esperam dos seus pares.

Qual é a importância de contrastar os padrões éticos de quem está dentro e de quem está fora da política? As democracias funcionam com base num sistema complexo de princípios e valores — e expectativas sobre a sua efetivação — dos quais os padrões de conduta dos políticos são apenas uma pequena parte. Numa sociedade democrática moderna, para cada cargo de poder existe um conjunto de regras e princípios orientadores que definem o que é esperado do titular desse cargo no exercício das suas funções e no cumprimento das suas responsabilidades. Esses comportamentos “obrigatórios” ou “proibidos” são socialmente determinados e evoluem à medida que a própria sociedade evolui. Simultaneamente, são um produto da rotina e da contínua repetição de práticas

nas instituições políticas ao longo do tempo. O facto é que, independentemente da origem dos padrões de integridade — sejam eles internos, externos ou ambos — é importante avaliar quais são as “expectativas padronizadas” que se aplicam aos cargos políticos.

Estas normas oferecem um referencial ético credível se a elite política institucionalizar a sua observância e se eventuais interpretações divergentes sobre esses padrões forem objeto de escrutínio público. Quando estes princípios e valores são amplamente partilhados e permitem orientar as condutas e interações, as instituições políticas são objeto de maior confiança. A institucionalização desses padrões éticos faz com que os cidadãos tenham mais garantias de que aqueles em quem delegam o poder (ou seja, os políticos) não quebrarão essa confiança. As democracias estarão, deste modo, mais protegidas contra riscos de integridade.

Desta forma, a relevância do nosso estudo para a teoria e a prática democrática é direta: se os padrões de conduta ética esperados tanto por pessoas de fora quanto por pessoas de dentro forem discrepantes — isto é, se os políticos se regerem por padrões de honestidade e integridade inferiores aos exigidos pelos cidadãos —, essa discrepância pode diminuir os níveis de confiança nos atores políticos e, consequentemente, os níveis de confiança e satisfação no sistema democrático como um todo. Além disso, a comparação entre as percepções de ética da elite política e dos cidadãos permite identificar o que precisa de ser repensado ou, pelo menos, melhorado em termos de regulação e supervisão da ética política. Isto torna-se

especialmente relevante no caso de Portugal, onde diversos escândalos políticos foram objeto de reprovação social, principalmente devido ao vácuo normativo referente a potenciais situações de corrupção política. Assim, o principal objetivo deste capítulo é responder a duas perguntas simples:

- “De que forma cidadãos e políticos, ou seja, *outsiders* e *insiders*, percebem a conduta ética e não ética na vida política?”, e
- “De que forma os políticos (*insiders*) concebem os riscos reputacionais associados à má conduta ética?”.

O que a literatura nos ensina sobre percepções de corrupção

Os políticos estão vinculados a uma série de regras de conduta no exercício das suas funções e no cumprimento dos seus deveres e responsabilidades, regras essas que além de serem legalmente estabelecidas, estão também arreigadas em costumes e expectativas sociais. O entendimento dos políticos, ou seja, dos *insiders*, sobre o que é uma conduta aceitável ou inaceitável tende a ser enquadrado dentro desses parâmetros legais e formais, refletidos em regras, normas e culturas institucionais. A percepção de quem está fora da política tende a ser mais elástica. Os cidadãos, por regra, consideram inaceitáveis uma série de práticas e condutas que os políticos veem como *normais* em política.

O estudioso Arnold Heidenheimer (1970) propôs uma tipologia de corrupção, categorizando-a em *negra*, *branca* e *cinzenta*. Esta tipologia teve um impacto significativo nos estudos sobre percepções de ética e corrupção em democracia, uma vez que estas categorias cromáticas criam uma gradação nos níveis de má conduta tolerados ou condenados e ajudam a captar as diferenças entre as percepções da elite política e as do público em geral. Heidenheimer concluiu que a corrupção é um camaleão aos olhos da opinião pública, sendo que os julgamentos éticos que se fazem sobre determinada prática ou comportamento variam entre indivíduos, no espaço e no tempo. Certas condutas ou práticas são julgadas mais severamente do que outras, dependendo do tipo de comunidade ou do grupo social onde o observador se insere. As percepções da elite e do resto da população podem convergir tanto para tolerar certas condutas (corrupção branca) quanto para condená-las (corrupção negra). Quando esses julgamentos divergem ou são marcados por ambiguidades, a corrupção torna-se um rótulo controverso (corrupção cinzenta), abrindo espaço para potenciais assimetrias não apenas no que respeita à interpretação do que constitui ou não integridade na vida pública, mas também no que toca à forma como as normas devem ser cumpridas.

Os estudos na área das percepções mostram que os políticos divergem do resto da população não tanto sobre o que é considerado ilegal, mas sobre os limites do que constitui a legalidade. Os investigadores Gannett e Rector (2015), por exemplo, constataram que os detentores de cargos públicos

que praticam atos de corrupção procuram desculpar-se desdramatizando as consequências negativas das suas decisões. Através deste exercício de maleabilidade moral e de normalização da má conduta, a elite política tenta ofuscar o lado negativo dos comportamentos moralmente dúbios (aqueles percebidos como corrupção *cinzenta*), recorrendo ao argumento da legalidade (“não violei a lei”), negando responsabilidades e menorizando o impacto social gerado por essa conduta.

Consequentemente, os riscos reputacionais inerentes à decisão política de relativizar a ética permanecem quase desconhecidos, sendo discutidos sobretudo a nível teórico. O risco mais óbvio é o da punição eleitoral, mas este é um risco que a nível empírico não parece ter expressão. Alguns estudos, como os efetuados por McAllister (2000) ou Allen e Birch (2015), tendem a concluir que os *outsiders*, ou seja, os cidadãos em geral, alimentam a expectativa de que a elite política mantém padrões éticos mais elevados do que a restante população, por forma a sinalizar o que é um comportamento aceitável no exercício de funções políticas à sociedade. Em suma, espera-se que os políticos deem o exemplo. No entanto, sabe-se que quem está *dentro* tende a ter uma interpretação mais ténue e flexível dos padrões éticos exigíveis do que quem está *de fora*. Como concluíram Jackson e Smith (1996), os deputados são socializados em práticas desviantes ou informais e, na ausência de regras e normas claras sobre o que é ou não aceitável no exercício de funções, acabam por considerar como *normais*, em política, determinadas condutas consideradas inaceitáveis aos olhos da opinião

pública. Os cidadãos, por seu lado, não estando habituados a tais relações e *modus operandi* da política, mantêm uma interpretação mais rígida da ética.

Se por um lado, os *outsiders* exigem dos seus representantes padrões éticos mais elevados, por outro, tendem a ser mais tolerantes para com a sua própria conduta desviante.

Ou seja, o cidadão também tende a fazer mais do que a lei permite e menos do que a ética exige (de Sousa e Triães, 2008). Relativamente ao caso português, Carlos Jalali (2008) concluiu que os cidadãos parecem ter maiores expectativas morais em relação aos seus representantes políticos do que em relação à sua própria conduta. Essa tendência de considerar que os políticos são corruptos e os cidadãos comuns são virtuosos também foi identificada por Michael Johnston (1991) no caso britânico, e parece ser um padrão observável noutras democracias ocidentais.

Mais ainda, situações em que cidadãos abusam ou tiram proveito de grandes organizações sem rosto, como instituições públicas ou grandes empresas, são toleradas ou até consideradas como uma forma de repor uma certa justiça social. Esta corrupção *Robin Hood*, por uma causa justa ou em benefício da comunidade, continua a ter grande aceitação o que, por vezes, se reflete também na não punição eleitoral de candidatos “corruptos, mas que fizeram obra”. Em sentido contrário, são severamente condenadas situações em que os cidadãos são solicitados a pagar um suborno ou a oferecer outro tipo de vantagens a um agente público para obterem um serviço, um bem ou um benefício ao qual podem ou não ter direito. Neste aspeto, o caso português

é bem ilustrativo deste tipo de amoralismo. Segundo Luís de Sousa (2008), os cidadãos condenam a corrupção a nível simbólico, mas toleram-na a nível operacional, nas suas múltiplas interações com o Estado.

Mas, tal como acontece com os políticos, os cidadãos condenam de forma mais veemente situações hipotéticas que descrevem comportamentos inequivocamente ilegais ou que envolvem um ganho financeiro direto, como o suborno, o desvio de verbas ou o peculato (Dolan et al., 1988; Johnston, 1991; Peters e Welch, 1978), do que situações relacionadas com conflitos de interesses, tráfico de influências, *lobbying* ou até mesmo má gestão (Peters e Welch, 1978; Mancuso, 1993; Adserà et al., 2003; Rothstein e Teorell, 2008; Batista et al., 2020; Teremetskyi et al., 2021). A condenação social de práticas consideradas pouco ou nada éticas, mas não ilegais, será tanto maior quanto mais difícil for para os *insiders* justificarem aos *outsiders* as razões dessas práticas informais (Chibnall e Saunders, 1977). Por exemplo, trocas ilícitas que envolvam contrapartidas de elevado valor, tangíveis e imediatas são mais propensas a serem consideradas corruptas (Peters e Welch, 1978; Johnston, 1986, 1991). Situações que envolvam ativos financeiros e materiais (dinheiro, títulos, joias, carros, casas, etc.) para as partes implicadas também são julgados com maior severidade pela opinião pública do que os que envolvem contrapartidas intangíveis ou posteriores, como a troca de favores ou ofertas futuras de trabalho. Por fim, o tempo também é um fator que influencia as avaliações éticas dos cidadãos. Quanto mais distante no tempo for a contrapartida do ato em si, mais ténue a condenação social do ato corrupto.

Por outras palavras, as pessoas julgam mais severamente situações que envolvam trocas diretas e imediatas (“toma lá, dá cá”).

Quando a associação entre o ato e a recompensa é menos clara, as opiniões divergem, como sugerem Peters e Welch (1978). Nos casos em que o agente ativo não tem outra alternativa senão a de concordar com os termos e condições impostos unilateralmente pelo agente passivo, geralmente um titular de cargo público, a condenação social é mais severa do que quando ambas as partes negociam em pé de igualdade (Johnston, 1991). Os cidadãos não julgam a corrupção apenas em termos deontológicos, isto é, como uma ação que se desvia das normas e expectativas estabelecidas em relação ao exercício de cargos de autoridade delegada, mas também em termos utilitários, ou seja, em função dos seus resultados. As condutas que resultem em benefício pessoal do detentor do cargo ou de terceiros são julgadas mais severamente do que aquelas que beneficiam a comunidade ou os seus eleitores (Peters e Welch, 1978).

O que pensam os cidadãos e os políticos portugueses sobre ética na política?

Os vários estudos e inquéritos acima mencionados limitam-se a inquirir, de forma isolada, os políticos e os cidadãos comuns — não exploram uma questão importante: o que ambos os grupos pensam quando confrontados com as mesmas perguntas e cenários. Foi esta lacuna que procurámos endereçar, comparando as visões dos cidadãos e da elite

política face aos mesmos dilemas éticos. Os dados utilizados provêm de duas iniciativas recentes realizadas em Portugal. A primeira fonte de informação são os dados do projeto EPOCA sobre corrupção e crise, coordenado por Luís de Sousa e Pedro Magalhães e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Ref.: PTDC/CPO-CPO/28316/2017), que inquiriu presencialmente uma amostra representativa de 1020 cidadãos com idades compreendidas entre os 18 e os 75 anos em Portugal, de 19 de dezembro de 2020 a 21 de abril de 2021 (de Sousa et al., 2021). A segunda fonte — uma parte central do projeto ETHICS, financiado pela FFMS, e que é objeto da presente publicação — são os dados de um inquérito *online* que reuniu as respostas de uma amostra de 66 de 230 (28,7 %) deputados à Assembleia da República (XIV Legislatura) e 55 de 616 (8,9 %) presidentes de Câmara Municipal e presidentes de Assembleia Municipal em exercício, entre 12 de outubro de 2020 e 8 de fevereiro de 2021.

O núcleo de ambos os questionários foi semelhante. Portanto, a maioria das perguntas foi repetida para as duas populações-alvo — cidadãos e elite política —, com pequenos ajustes em função da população inquirida. Os dois inquéritos foram desenvolvidos e implementados em estreita colaboração entre as respetivas equipas de investigação, que fizeram um enorme esforço para que a realização do trabalho de campo dos inquéritos decorresse em simultâneo. No entanto, devido às restrições impostas pela pandemia da COVID-19 e ao facto de as duas iniciativas terem sido conduzidas por empresas de estudo de mercado diferentes, a sobreposição total da recolha

de dados não foi possível. Dito isto, as datas de implementação não foram muito distantes no tempo, o que torna este estudo singular no quadro da investigação realizada até à data nesta área.

Em ambos os inquéritos, as perguntas dividiram-se em sete grandes grupos temáticos: i) valores democráticos associados à integridade; ii) conceitos de corrupção; iii) definição social de corrupção; iv) tolerância à corrupção; v) reação a situações de má conduta ética; vi) tipos de reações a más condutas éticas e vii) riscos reputacionais associados a más condutas éticas. Ao colocar a mesma bateria de perguntas a ambos os grupos sociais, foi possível avaliar, de forma quase experimental, os padrões de ética exigidos por *insiders* e por *outsiders* em função de cenários hipotéticos de corrupção. Da mesma forma, foi também possível avaliar a magnitude dos riscos associados a comportamentos corruptos percebidos por deputados e eleitos locais.

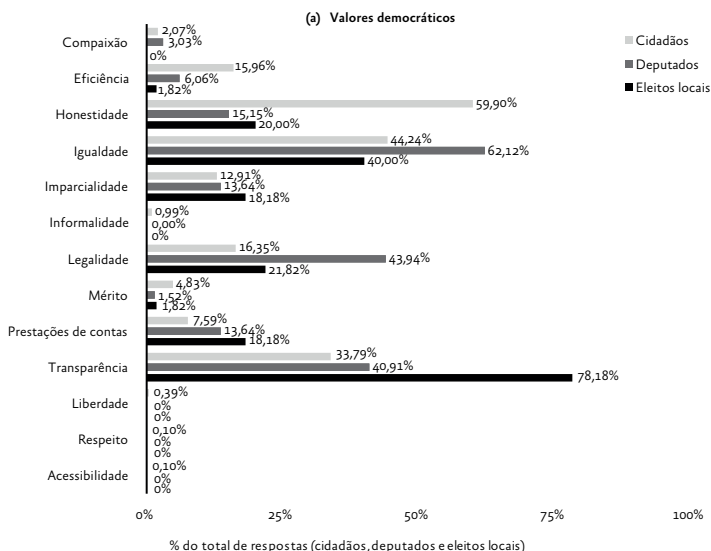
Valores democráticos em contraste

A corrupção, de um ponto de vista sistémico, implica uma ação ou conduta desviante das normas democráticas historicamente imbuídas no funcionamento das instituições. Enquanto comportamento desviante, a corrupção mina a democracia, desviando-a do seu propósito ou enfraquecendo a sua capacidade de o atingir plenamente. Compreender os valores que os indivíduos associam à democracia pode ajudar-nos a compreender melhor a sua disponibilidade para aceitarem a corrupção ou tolerarem os seus efeitos.

Dos dois inquéritos realizados à elite política local e nacional, percebemos que existe um forte consenso entre os eleitos locais de que a *transparência* (78,18 %) é o valor mais importante em democracia, ao passo que, para os deputados à Assembleia da República, a *igualdade* ocupa o primeiro lugar (62,12 %) nas suas preferências. Já os cidadãos valorizam a *honestidade* (59,90 %) acima de tudo. A *legalidade* (43,94 %) vem em segundo lugar para os deputados, seguida da *transparência* (40,91 %). A *igualdade* vem em segundo lugar tanto para os cidadãos (42,24 %) como para os eleitos locais (40 %), seguido da *transparência* (33,79 %) para os cidadãos e da *legalidade* (21,82 %) para os eleitos locais.

Transparência, honestidade, legalidade e igualdade são o conjunto de valores que, quer a elite política, quer os cidadãos, priorizam na sua visão normativa da democracia. Em resumo, parece haver um entendimento partilhado de que a democracia portuguesa deve ter um bom desempenho a nível processual, independentemente dos resultados da governação. O facto de a honestidade ser um valor democrático de referência para os *insiders* significa que as práticas corruptas não devem ser vistas como intrínsecas às rotinas democráticas, pelo menos a nível simbólico. *Informalidade, mérito, compaixão e eficiência* foram os valores que apresentaram menor número de referências, o que indica um consenso valorativo de que os meios não justificam os resultados alcançados. Ou seja, em abstrato, as más condutas não podem ser acolhidas, independentemente das justificações apresentadas para as fundamentar.

Figura 3. Valores democráticos avaliados por cidadãos, deputados e eleitos locais



Diferentes entendimentos sobre o conceito de corrupção

Nos inquéritos, pedimos a cidadãos e políticos que sugerissem até três palavras associadas ao tema da corrupção. Queríamos captar a espontaneidade de cada inquirido na formulação da resposta, no seu entendimento e sentimento em relação à corrupção e nos conceitos que associa espontaneamente à corrupção (sem nenhum tipo de filtro da parte do investigador). Os resultados estão exibidos abaixo, em forma de nuvem de palavras. Os termos relacionados com a política (*políticos, política, partidos políticos*, etc.) são centrais nas respostas dos cidadãos, com um total de 304 menções. Para a elite política, por sua vez,

a corrupção é associada principalmente à *desonestidade* (*desonesto*), com 15 menções em primeiro lugar (12,39 % da elite política) e um total de 29 menções.

Figura 4. Entendimentos sobre corrupção: Elite Política vs. Cidadãos



Quando agregamos as palavras em torno de sectores de atividade, fica claro que os cidadãos associam a corrupção à política e respetivos atores, processos e instituições. Os resultados parecem corresponder também à atenção e à cobertura que a corrupção política recebe da comunicação social. Apesar de os cidadãos mencionarem também o sector privado, em particular o sector financeiro e bancário, e manifestarem alguma preocupação com a fraude, o branqueamento de capitais e a evasão fiscal, parecem considerar esses esquemas como resultado de um conluio público-privado, da má supervisão das atividades económicas por parte do Estado, do clientelismo e do protecionismo político. Quando solicitados a definir a corrupção pelas suas próprias palavras, os portugueses descreveram-na essencialmente como um crime ou uma ilegalidade, sob a forma de roubo, peculato, suborno e abuso de poder. Em menor grau, a corrupção também é entendida, de forma mais ampla, como desonestidade, fraude ou algo imoral.

Vale ainda a pena contrastar o valor que os cidadãos apontaram como o mais relevante em democracia — a *honestidade* — com aquele que os deputados e eleitos locais declararam ser o mais representativo de corrupção em Portugal — a *desonestidade*. Assim, uma vez que a corrupção pode ser encarada como uma deterioração dos níveis de honestidade da elite política, tanto os cidadãos — ao fazerem a ligação entre corrupção e políticos — como os políticos — ao estabelecerem a ligação entre corrupção e desonestidade — estão indiretamente a expressar que a corrupção prejudica a qualidade da democracia portuguesa.

Definição de corrupção: lógicas semelhantes, graus diferentes

Não obstante existirem definições legais de corrupção e crimes conexos no Código Penal, em legislação penal especial, e em cartas éticas e deontológicas, essas normas podem, mesmo do ponto de vista estritamente legal, ser interpretadas de diferentes maneiras quando aplicadas a situações concretas. Já a forma como os indivíduos avaliam os dilemas éticos com que se defrontam na vida real depende principalmente da noção que cada um tem sobre corrupção, que pode ou não ser coincidente com a definição legal em vigor num determinado contexto temporal e social.

As definições de corrupção assentes em percepções são mais ou menos abrangentes, dependendo da perspectiva de cada um. Alguns indivíduos consideram que a corrupção é uma conduta, ação, omissão ou intenção em estrito desacordo com as normas legais estabelecidas (associada a um cargo de autoridade), excluindo, assim, uma série de condutas e práticas com certo grau de ambiguidade legal (*definição minimalista* de corrupção). Outros há que entendem a corrupção como uma multiplicidade de condutas consideradas pouco éticas no exercício de funções e no cumprimento de deveres e responsabilidades, apesar de não serem ilegais (*definição maximalista* de corrupção).

Diante de uma série de hipóteses sobre possíveis circunstâncias *mitigadoras* ou *normalizadoras* da corrupção, apenas uma tende a gerar mais concordância do que discordância entre cidadãos em geral e políticos: a ilegalidade do ato.

Figura 5. Percepções sobre a definição social da corrupção



Numa escala de 0 a 10, em média, a concordância dos cidadãos em relação à afirmação “o comportamento deve ser ilegal para ser considerado corrupto” é de 6,45, enquanto para os políticos é de 5,17, ainda assim acima do ponto médio da escala (5). Isso significa que, até um determinado nível, tanto os cidadãos como a elite política compartilham uma conceção minimalista da corrupção. Ambos os grupos veem a corrupção como uma violação das normas legais e não como um comportamento eticamente impróprio no exercício de funções e no cumprimento de deveres e responsabilidades. Outras circunstâncias atenuantes, como uma possível “justa causa”, eventuais externalidades positivas (benefícios para a comunidade), desconhecimento da lei ou prevalência de uma norma social descritiva (“toda a gente faz o mesmo”), não tendem a ser vistas como desculpas para um comportamento “corrupto”, particularmente para a classe política.

Os resultados do inquérito sugerem ainda que os políticos são menos sensíveis às normas de corrupção vindas da sociedade quando precisam de defini-la. Já os cidadãos são mais propensos a invocar eventuais externalidades positivas ou a ignorância da lei para tolerar a corrupção, mesmo que considerem que determinadas condutas impróprias são o resultado de falta de clareza na regulação da ética na política.

Em síntese, as duas definições sociais são bastante semelhantes, uma vez que a importância que cada grupo dá ao formalismo jurídico e ao impacto social da corrupção é semelhante: ambos se preocupam mais com a ilegalidade do ato do que com as suas possíveis causas ou justificações.

A política e a tolerância à corrupção

Em ambos os questionários, cidadãos e políticos foram colocados perante onze “cenários de integridade”, ou seja, situações hipotéticas relacionadas com o desempenho de cargos públicos e políticos. Ambos os grupos consideraram que a maioria das situações apresentadas configurava casos de corrupção (Tabela 1).

Tabela 1. Cenários de corrupção baseados em situações de potencial violação da integridade na vida pública

Tipos de corrupção	Definição	Comportamento medido	Cenário/Situação
Corrupção de mercado (Cartier-Bresson, 1997; Husted, 1994; Lowenstein, 1985; Noonan Jr., 1984; Scott, 1972)	Um ato (ou omissão) praticado por um titular de um cargo de poder confiado, não contrário aos deveres que lhe são inerentes e que resulta de uma negociação com benefício mútuo para ambas as partes da troca (<i>corrupção transativa</i>).	Corrupção por ato lícito*	Um funcionário público acelerou alguns processos tendo recebido uma gratificação da parte dos utentes interessados.
	Um ato (ou omissão) praticado por um titular de um cargo de poder confiado, contrário aos deveres que lhe são inerentes e que resulta de uma negociação com benefício mútuo para ambas as partes da troca (<i>corrupção transativa</i>).	Corrupção por ato ilícito	Um Procurador solicitou a um empresário 500 mil euros como contrapartida pelo arquivamento de uma investigação de branqueamento de capitais no sector imobiliário.
	Uma violação de deveres inerentes às funções por parte de um indivíduo investido de poder confiado com intenção de obter, para si ou para terceiros, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa, ao mesmo tempo que impõe os termos de troca unilateralmente à outra parte (<i>corrupção extorsiva</i>).	Abuso de poder	Um diretor de serviços de urbanismo de uma Câmara cobrava informalmente 5 % de donativos por cada projeto urbanístico aprovado. O dinheiro era depositado numa conta de um centro social (IPSS) do qual é presidente.
	A apropriação indevida, em proveito próprio ou de terceiros, de dinheiro ou bens móveis ou imóveis, que lhe tenham sido confiados em razão das suas funções (<i>corrupção autogénica</i>).	Peculato de uso*	Um vereador utilizou funcionários e máquinas da autarquia para realizar obras de restauro na sua quinta.

Tipos de corrupção	Definição	Comportamento medido	Cenário/Situação
Corrupção legal/institucional (Gouvêa Maciel e de Sousa, 2018; Kaufmann e Vicente, 2011; Lessig, 2013; Light, 2013; Newhouse, 2014; Thompson, 2013)	Influência indevida sobre o poder de decidir, legislar e/ou regular decorrente do conluio entre interesses públicos e privados através do recurso a práticas institucionalizadas de financiamento político, portas giratórias, consultorias políticas e outras situações passíveis de gerar conflitos de interesses).	Financiamento de campanha*	Um presidente de câmara atribuiu por concurso a construção de habitações sociais a uma construtora da região. O dono desta empresa apoiou financeiramente a campanha do autarca.
		Portas giratórias*	Um banco privado foi resgatado sob a tutela do ministro das finanças. Quatro anos após ter cessado funções, o agora ex-ministro foi convidado para presidente do Conselho de Administração desse banco.
		Consultoria política*	Um deputado recebeu uma avença de um escritório de advogados em troca de esclarecimentos sobre várias matérias legislativas em curso nas quais participa como legislador.

Tipos de corrupção	Definição	Comportamento medido	Cenário/Situação
Corrupção paroquial (Becquart-Leclercq, 1984; Blundo, 2003; Husted, 1994; Scott, 1972)	Nomeações injustificadas e tratamento favorável a familiares, parentes, amigos ou companheiros de partido (ou negação de acesso a cargos públicos ou tratamento desfavorável a adversários do partido) (<i>nepotismo/compadrio</i>).	Nepotismo	Um ministro nomeou o seu genro como assessor de imprensa.
	Fazer uso de contatos pessoais para influenciar alguém com poder de decisão a fim de obter uma vantagem para si ou para terceiros.	Cunha/puxar cordelinhos*	Um indivíduo pediu à sua irmã, enfermeira num hospital, para falar com o médico a fim de antecipar a sua consulta que estava em lista de espera de dois meses.
	A oferta de prendas, hospitalidade ou favores a um titular de um cargo de poder confiado, como uma espécie de investimento no relacionamento interpessoal, a capitalizar no futuro (<i>corrupção de investimento</i>).	Hospitalidade*	O presidente de uma entidade reguladora de produtos farmacêuticos e a sua família passaram férias na casa de um amigo, empresário no sector. A empresa em questão obteve uma autorização para a realização de testes a um novo medicamento.

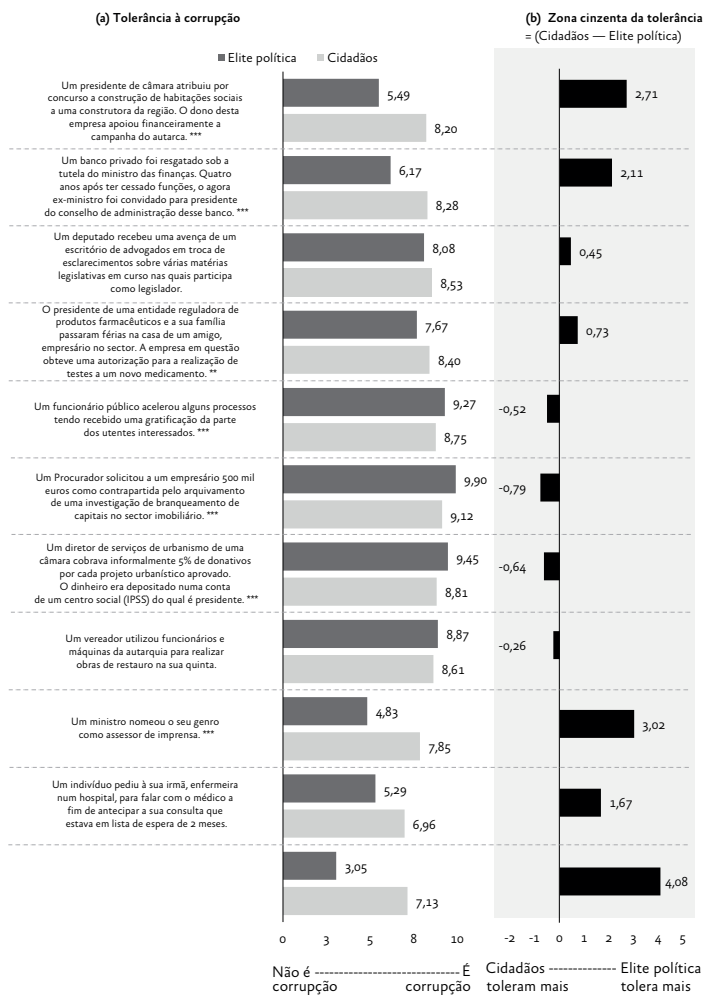
Tipos de corrupção	Definição	Comportamento medido	Cenário/Situação
Má administração (Adserà et al., 2003; Batista et al., 2020; Rothstein e Teorell, 2008; Teremetskyi et al., 2021)	Utilização errada, ineficiente ou incompetente de ativos financeiros confiados com repercussões negativas sobre a situação financeira de um país ou organização.	“Cortar cantos”	O governo acelerou a compra de EPI (equipamentos de proteção individual) a preços acima do mercado sem concurso (por adjudicação direta), justificando a necessidade dos materiais para os hospitais públicos com a finalidade de combater a COVID-19.

Nota: * Cenários adaptados do inquérito desenvolvido por de Sousa (2019).

Existe um maior consenso na classificação de *corrupção de mercado* do que na classificação de *corrupção legal/institucional* ou *paroquial* (Figura 6). Estes resultados não surpreendem, dado que os cenários de *corrupção de mercado* são inequivocamente ilegais, daí serem encarados com desaprovação pelos indivíduos, independentemente do seu *status*. Dito isto, a corrupção que faz capas de jornais não é apenas o clássico suborno ou o peculato que envolve detentores de cargos públicos. Hoje em dia, o que indigna a opinião pública são sobretudo os conluíus e as redes de influência, através das quais as elites procuram assegurar ou obter vantagens económicas e políticas para grupos de interesses com os quais mantêm relações estreitas, por via de ofertas de emprego após a cessação de funções ou pela pertença ou prestação de serviços de consultoria a sociedades de advogados que representam esses clientes (Johnston, 2005). O que está em jogo neste tipo de corrupção não é a violação das normas legais, porque a maioria

desses atos ou condutas escapam à lei — ou porque não foram objeto de regulação ou porque as regras existentes não têm aplicação à realidade. O que está em causa é a perversão da missão e dos objetivos das instituições públicas e a distorção de processos políticos e regulatórios em benefício de grandes interesses económicos (Villoria e Jiménez, 2016).

Figura 6. Grau (médio) de tolerância à corrupção (*Insiders vs. Outsiders*) e respetivas zonas cinzentas.



Nota: diferença estatisticamente significativa entre médias *(nível de 10 %); **(5 %); ***(1 %).

Comportamentos em que os padrões éticos legais e formais são menos claros ou abertos a diferentes interpretações, como *portas giratórias*, mecanismos informais de financiamento político, conflitos de interesses e acumulações de todos os tipos, têm suscitado uma enorme preocupação pública e têm sido objeto de sucessivas reformas nos últimos anos. Por exemplo, a decisão de conceder uma exploração de uma autoestrada por várias décadas a uma empresa que financiou a campanha do partido político no poder, ou que ofereceu um cargo ao ministro responsável pela decisão após a cessação de funções, não encaixa na definição penal de corrupção, não sendo, na maioria dos casos, punível pela Justiça. Mesmo em termos políticos, a decisão pode ser difícil de sancionar nas urnas. Não só a falta de integridade é uma de entre várias questões que influenciam o voto (e nem sempre determinante), como também existe um problema de informação assimétrica: com frequência, quando os detalhes sobre contratos desta natureza são divulgados publicamente, já os políticos responsáveis por esses contratos abandonaram o cargo. Os cidadãos acabam por se sentir impotentes para combater esta captura do processo político pelos meios legalmente previstos.

Apesar de os políticos as considerarem *normais*, estas práticas são claramente uma fonte de preocupação para quem está fora da vida política. Não surpreende, por isso, que dois dos quatro cenários em que há um claro desacordo entre os cidadãos e a elite política na classificação do ato como corrupção estejam relacionados com duas formas de corrupção legal/institucional: financiamento de campanhas eleitorais e *portas giratórias*.

O consenso (entre os cidadãos e os detentores de cargos políticos) sobre o que constitui corrupção torna-se menos óbvio em comportamentos relacionados com a chamada *corrupção paroquial* (Scott, 1972), i.e., situações em que a decisão de conceder o acesso a um serviço, bem ou benefício depende dos laços afetivos ou de parentesco dos envolvidos, ou da sua pertença a uma determinada casta ou grupo social. A elite política é mais tolerante a práticas que não implicam necessariamente a violação da lei ou que resultem de relações de proximidade entre o detentor do cargo e o cidadão. Os dois cenários em relação aos quais há mais desacordo entre cidadãos e eleitos têm que ver com a nomeação de familiares para cargos políticos (nepotismo) e com o *puxar de cordelinhos* para favorecer alguém. Além disso, *cortar cantos*, isto é, acelerar deliberadamente decisões administrativas, ignorando regras ou procedimentos e configurando má administração, é entendido pelos cidadãos como corrupção em sentido lato, mas desvalorizado pela elite política.

De um modo geral, a elite política tem uma atitude mais tolerante em relação à corrupção, exceto em situações de *corrupção de mercado*, ou seja, comportamentos marcadamente ilegais e que implicam uma venda de decisões e uma contrapartida pecuniária para o detentor do cargo de autoridade delegada. Curiosamente, os políticos parecem ser mais rigorosos a julgar este tipo de cenários do que os cidadãos. Ao mesmo tempo, práticas que não infringem a lei de forma clara tendem a ser desvalorizadas pela elite política, configurando uma *zona cinzenta* de tolerância à corrupção. Olhando para os resultados, parecem existir dois mundos paralelos. Por um lado, os políticos tendem

a tolerar mais a corrupção, em geral, e parecem estar mais predispostos a aceitar tipos de corrupção que não sejam proibidos por lei, que assentem na distorção de processos políticos e regulatórios em benefício de grandes interesses económicos (*corrupção legal/institucional*) ou que resultem de relações de proximidade entre o detentor do cargo e o cidadão (*corrupção paroquial*). Por outro lado, os cidadãos tendem a ser, por regra, mais propensos a aceitar condutas associadas à *corrupção de mercado*, manifestamente ilegal.

Esta conclusão tem três implicações. Primeiro, a perda de confiança nas instituições políticas e, conseqüentemente, a crescente insatisfação com o desempenho da democracia pode não ter sido determinada pela *corrupção de mercado*. Na verdade, essa quebra na confiança política e no apoio ao regime democrático parece ter sido maioritariamente promovida pela variante *legal/institucional* (Gouvêa Maciel e de Sousa, 2018). Segundo, certas práticas informais deixaram de ser consideradas *normais* na vida política, havendo um consenso alargado que as entende como práticas corruptas, independentemente da preferência política ou da cor do partido. Em terceiro lugar, mesmo tendo em consideração a caracterização sociodemográfica dos inquiridos, confirma-se que ser *insider* na política acarreta uma maior propensão para tolerar a corrupção.

De que forma os políticos olham para os riscos de reputação associados à má conduta ética?

A reputação de integridade importa na vida política. Em primeiro lugar, a motivação individual para agir honestamente é mais forte quando a instituição onde exercem funções defende e exige padrões éticos elevados aos seus membros. A reputação institucional não é apenas um agregado de várias reputações individuais, mas também o resultado da forma como a observância desses padrões é assegurada no seio da própria instituição. A razão pela qual os políticos têm um incentivo para manter uma reputação de integridade é o receio de serem marginalizados no plano interno e censurados no plano externo. Portanto, não é apenas do interesse da instituição impor coletivamente padrões éticos aos seus membros para mitigar riscos de integridade individuais (Rogow e Lasswell, 1977), é também do interesse dos políticos evitar agir de forma desonesta se houver custos morais associados.

Em segundo lugar, quando os padrões éticos são consistente e sustentadamente aplicados com base na ameaça credível de expulsão do jogo político, têm um efeito dissuasor sobre recém-chegados à política. Pelo contrário, um mau desempenho institucional a nível ético pode tornar-se atrativo para indivíduos com baixos padrões éticos ou cujo sucesso individual é alcançado à custa da instituição de acolhimento.

Em terceiro lugar, um dano reputacional a uma instituição política é difícil de superar no curto e médio prazo

e pode, inclusive, gerar um estereótipo de longo prazo. Fechar sistematicamente os olhos a condutas desonestas gera uma cultura de negligência que não só prejudica a prossecução da missão e o cumprimento dos objetivos da instituição, como deita por terra os esforços de reforma de gerações vindouras (Tirole, 1996).

Tendo em conta estes pressupostos, perguntámos aos políticos o que fariam se tomassem conhecimento de uma grave violação das regras de conduta por parte de um membro do seu grupo parlamentar ou de um membro do seu partido no executivo camarário ou assembleia municipal. Quase todos os deputados (97 %) e eleitos locais (96 %) demonstraram estar bem conscientes dos danos que a má conduta ética provoca nas suas reputações. Quando os questionámos sobre o que fariam na prática, as opiniões já revelaram mais nuances.

Os deputados optariam por apresentar uma reclamação aos órgãos disciplinares internos do partido (65,6 %) e/ou à Comissão Parlamentar de Ética (31,3 %) (que passou a designar-se Comissão Parlamentar para a Transparência e Estatuto dos Deputados). Embora alguns também considerassem a possibilidade de relatar a situação ao Ministério Público (23,4 %), verificou-se uma clara preferência pelos mecanismos de autorregulação. Os eleitos locais parecem mais divididos na sua abordagem. A maioria denunciaria, em primeiro lugar, o caso ao Ministério Público (54,7 %) e, como segunda opção, aos órgãos disciplinares internos do partido (43,4 %). Alguns também considerariam remeter o caso para a tutela ministerial (26,4 %).

Existe ainda um consenso generalizado de que os partidos políticos são importantes para disciplinar a conduta ética dos membros da elite política, através de procedimentos e mecanismos oficiais ou não oficiais. Os deputados e os eleitos locais também são unânimes no objetivo de manter a comunicação social à distância, pois receiam que a exposição mediática que daí possa advir seja mais um problema do que uma solução. Quando confrontados com uma evidente situação de falta de integridade, alguns deputados e eleitos locais assumem ter medo das repercussões que a exposição pública desses casos implicaria em termos pessoais e institucionais. Pode dar-se o caso de os políticos viverem num mundo de luta pelo poder onde a moralidade e a ética são meras abstrações que não se encaixam na realidade em que operam (Rosenthal, 2006). No entanto, de um ponto de vista estratégico, sabem que os padrões éticos são importantes em democracia, como dispositivos legitimadores e até como padrões de referência para a conduta individual. Por esse motivo, alguns deputados e eleitos locais preferem manter-se em silêncio ou lidar com as situações com prudência e discrição. Na realidade, 7,8 % dos deputados e 7,5 % dos eleitos locais afirmaram que conversariam diretamente com o político envolvido, por esta ser uma opção discreta. Por outras palavras, optariam por “resolver os problemas em casa”, evitando assim o risco de verem o seu nome ligado a um escândalo de corrupção.

O principal risco associado à denúncia de irregularidades graves é de natureza pessoal. Os políticos temem que a sua própria reputação possa estar em risco. No entanto, tanto os deputados como os eleitos locais estão conscientes

do risco de descrédito geral da política e dos danos reputacionais que podem infligir às instituições onde servem, isto é, o parlamento e o município, respetivamente. Os deputados revelam mais preocupação com potenciais danos à sua carreira política e à possibilidade de permanência no cargo do que os eleitos locais. Nesse sentido, os deputados estão cientes de que a exposição de má conduta ética pode prejudicar a imagem do seu partido e, portanto, comprometer a sua inserção nas listas eleitorais e, conseqüentemente, a sua possibilidade de serem reeleitos. A seleção de candidatos a nível local já é menos dependente dos partidos políticos. Quando os órgãos nacionais de coordenação política pressionam para uma política de *ficha limpa* na elaboração das listas a nível local, os candidatos acusados de corrupção (ou alvos de alegações similares) podem sempre optar por concorrer em listas independentes, o que já aconteceu em várias ocasiões. Além disso, a divulgação pública de má conduta ética é menos prejudicial para os eleitos locais do que para os deputados não apenas porque estes últimos estão mais expostos ao escrutínio da comunicação social, mas também porque o tema da integridade parece afetar menos os resultados eleitorais na política local do que na política nacional.

Resumindo

Podemos retirar algumas lições dos dados dos inquéritos para gizar políticas de controlo. Em primeiro lugar, uma avaliação regular dos padrões éticos na política é desejável não apenas para compreender como as questões

de integridade são internalizadas na rotina das instituições políticas, mas também para perceber se as reformas de regulação da ética na política surtem efeito, isto é, se ajudam os membros dessas instituições a apropriar padrões de ética. Ao fazê-lo, o debate sobre a falta de integridade pode distanciar-se da ideia segundo a qual esse problema se resolve facilmente pela via punitiva, uma abordagem não suportada pelas evidências, aproximando-se mais da ideia de construção de uma cultura de honestidade na política, algo que parece ser uma prioridade para os cidadãos.

Em segundo lugar, mais do que simplesmente proibir ou até criminalizar novas condutas no exercício de funções, é necessária uma abordagem mais abrangente e dinâmica, que passa por um *cocktail* de medidas de controlo que vão desde a ação disciplinar à formação, passando pela gestão diária de inúmeros dilemas éticos através de normas, procedimentos e instrumentos adequados, geridos pelas próprias instituições políticas. Regular a ética na política não passa apenas por impedir condutas impróprias, passa sobretudo por prescrever condutas desejáveis, em linha com as expectativas dos cidadãos e a missão e objetivos da instituição. Nesse sentido, o enfoque da regulação deve centrar-se sobretudo no conjunto de comportamentos em relação aos quais existe uma forte discrepância de julgamentos entre os detentores de cargos políticos e os cidadãos em geral. A lógica regulatória da ética política deve ir além do simples “o que não se pode fazer”, enfatizando a honestidade na tomada de decisões.

Em terceiro lugar, os canais de denúncias e os riscos reputacionais devem ser tidos em conta quando se desenvolvem estratégias de regulação. As fronteiras da ética no fenómeno político não são apenas um exercício de consciência pessoal, mas uma política regulatória institucional. Instituições centrais à democracia, como os partidos, os parlamentos e os governos, devem assumir responsabilidades e ser mais pró-ativos na definição de normas de conduta para os seus membros, colocando em prática o quadro institucional necessário para supervisionar e fazer cumprir essas normas.

Naturalmente, um estudo desta natureza tem as suas limitações. Embora os resultados dos inquéritos aos cidadãos e às elites sejam bastante significativos, devem ser encarados com cautela. A primeira limitação prende-se com o facto de os cidadãos terem, muitas vezes, uma relação distante com a política e, provavelmente, nunca se terem deparado com nenhuma das situações representadas nos cenários do nosso inquérito. Formulam uma opinião com base nos seus padrões morais, construídos pelo processamento e avaliação de diferentes fontes de informação. Em alguns casos, a informação é adquirida com base na experiência direta, mas, em geral, os cidadãos dependem de informações mediadas, com diferentes graus de confiabilidade. As fontes de informação que os cidadãos valorizam variam de pessoa para pessoa. Dito isto, o facto de os inquiridos nunca terem presenciado ou vivido situações de corrupção política não os impede de expressarem a sua opinião e de fazerem o seu julgamento moral sobre um conjunto de cenários, independentemente de quão consistentes essas opiniões

possam ser. Além disso, as situações hipotéticas usadas neste estudo resultam de episódios da vida real, alguns dos quais amplamente discutidos na comunicação social, que foram devidamente anonimizados e simplificados, por forma a que os cidadãos se possam relacionar melhor com os cenários em apreço.

Em segundo lugar, a escolha dos cenários de corrupção não é neutra, uma vez que os participantes tiveram de associá-los a situações concretas, o que poderá gerar consequências não intencionais na análise dos resultados obtidos. Há uma série de fatores endógenos aos cenários que são suscetíveis de afetar os resultados, como o tipo de cargos públicos em causa (eleitos, nomeados, funcionários públicos), o tipo de contrapartidas (pecuniárias ou não pecuniárias, de pequeno valor ou de grande valor) e a natureza dos resultados (externalidades positivas ou negativas).

Finalmente, o inquérito às elites apresenta uma taxa de resposta inferior ao ideal, embora dentro do padrão registado para estudos desta natureza. Aplicar inquéritos à elite política não é tarefa fácil, pela sua recorrente falta de disponibilidade face às inúmeras solicitações a que os detentores de cargos políticos estão expostos. Recolher informação sobre as perceções, atitudes e experiências dos políticos sobre temas sensíveis, como a ética ou a corrupção, é ainda mais difícil. É necessário ter em mente que os resultados deste estudo pintam um quadro do nível de integridade na política portuguesa, mas, como qualquer imagem, têm as suas limitações enquanto representação da realidade. Mais investigação é necessária para explorar

em detalhe o que foi apurado neste estudo, bem como a repetição deste exercício com uma certa regularidade, para verificar como evoluem os padrões no tempo.

Ideias-Chave

- »» Os políticos tendem a avaliar as condutas éticas dentro de parâmetros estritamente legais e formais, ao passo que os cidadãos tendem a ter uma concepção mais abrangente e a considerar inaceitáveis várias práticas e condutas que os políticos veem como *normais* em política.
- »» Os cidadãos são mais propensos a invocar eventuais externalidades positivas ou a ignorância da lei para justificarem a sua tolerância à corrupção, mesmo que considerem que determinadas condutas impróprias resultem de falta de clareza na regulação da ética na política.
- »» A elite política é particularmente intransigente em relação à *corrupção de mercado*, ou seja, comportamentos marcadamente ilegais e que implicam a venda de decisões. No entanto, tendem a desvalorizar as práticas que não configurem uma violação da lei, ou que não estejam devidamente reguladas, como o conluio e as redes de influência, através das quais as elites políticas procuram assegurar vantagens económicas para grupos de interesses com os quais mantêm relações estreitas.
- »» A influência indevida do mundo dos negócios na política manifesta-se de diferentes formas, entre outras, através de *portas giratórias*, trocas de favores ou financiamento político.

»» Mais do que proibir por lei certas práticas, importa assumir uma abordagem mais preventiva que combine uma liderança ética com medidas de formação, controlo e gestão diária de dilemas éticos, através de normas, procedimentos e instrumentos adequados, geridos pelas próprias instituições políticas. Por outras palavras, é importante que as instituições assumam, de forma consistente e sustentada, um papel de maior relevo na definição e aplicação de padrões éticos aos seus membros, por meio de ameaças credíveis e dissuasoras de comportamentos impróprios na esfera política.

4. A Expansão da Regulação da Ética Política

A crescente exigência por uma maior eficiência, responsabilidade e transparência e o crescente descrédito da política, em geral, levou atores e instituições a reverem e ajustarem as normas existentes, bem como a sua aplicação e supervisão, de forma a garantirem que a conduta dos titulares de cargos políticos corresponda, na prática, às expectativas dos cidadãos. Neste sentido, desde a década de 1970, várias democracias europeias têm vindo a adotar instrumentos de regulação da ética na política. Os países responderam à crescente exigência ética dos cidadãos através de uma combinação complexa de regulamentos internos e externos e de supervisão, que regem a conduta ética de atores políticos individuais e coletivos.

Esta exigência de maior regulação resultou de três tendências importantes. Primeiro, os países europeus acordaram criar mecanismos de revisão por pares no âmbito do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), do Conselho da Europa e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, com vista a uma maior capacitação dos Estados-Membros em matéria de controlo e prevenção da corrupção, através da realização de visitas de avaliação por grupos de peritos e da elaboração de relatórios de avaliação e de progresso relativamente à implementação das recomendações. Segundo, os instrumentos regulatórios evoluíram consideravelmente nas últimas duas décadas,

tornando-se mais abrangentes e detalhados. Por fim, embora não tenha sido difícil definir normas para atores políticos, individuais e coletivos, através da adoção de legislação específica, o estabelecimento de estruturas de supervisão que assegurem o efetivo cumprimento e apropriação sólida dessas normas continua a ser o *nó górdio* da maioria dos países. Desenhar, adotar e criar condições materiais e políticas efetivas para que os órgãos de supervisão desempenhem a sua missão com independência, eficiência e eficácia não é tarefa fácil. A fiscalização de normas de conduta tem de ser operacionalizada a dois níveis: fazendo cumprir as normas de forma oportuna e adequada, através da combinação de incentivos positivos e negativos; e recolhendo e tratando informações sobre o impacto regulatório das normas adotadas na conduta dos atores.

Em que consiste a regulação?

Existem várias definições de regulação disponíveis na literatura, fruto do contributo de várias áreas disciplinares. De forma sucinta, a regulação pode ser definida como o uso intencional de autoridade para dirigir, restringir ou alterar o comportamento de determinados atores, através da imposição de regras ou normas de conduta, e respetivos controlos, suportados por sanções ou incentivos positivos, com a finalidade de atingir determinados objetivos públicos (Posner, 1974; Black, 2001). Este um conceito deriva sobretudo da literatura económica e nasceu da necessidade de dar resposta às falhas dos mercados.

Uma das principais funções da regulação, em geral, e da regulação da ética política, em particular, é a de efetivar vários valores socialmente relevantes recorrendo, para isso, a uma estrutura de incentivos (positivos e negativos). Ao intervirem pela criação de normas e controlos, os legisladores, as entidades reguladoras ou as próprias instituições políticas induzem os atores políticos, individuais ou coletivos, a uma atuação conforme com as melhores práticas internacionais e que corresponde às expectativas dos cidadãos. Isso reforça a qualidade da democracia.

Neste sentido, regular a ética na política não implica apenas criar um conjunto de direitos e obrigações endereçado a detentores de cargos políticos. Implica também estabelecer um sistema de valores, normas e controlos. Por conseguinte, a regulação deve ser analisada em função do modelo adotado e das respetivas componentes regulatórias. Os regimes de regulação da ética política oscilam entre a autorregulação — o modelo mais frequente — e a regulação de comando e controlo, sendo a meta-regulação um compromisso entre os outros dois modelos. A regulação de comando e controlo assenta em regras e normas vinculativas, apoiadas por um quadro sancionatório dissuasor, de modo a assegurar o seu efetivo cumprimento. As regras podem ser definidas por lei ou por regulamentos adotados por instituições democráticas (governos e parlamentos) ou por entidades reguladoras com um certo grau de independência. Definem e proíbem certos tipos de conduta ou de atividade e impõem alguns deveres e obrigações aos atores políticos, individuais e coletivos, sob ameaça de punição. A principal desvantagem deste modelo é que o legislador é um regulador

em causa própria, o que pode limitar não só a qualidade das normas, como também a sua observância. Na prática, a regulação de comando e controlo da ética política acaba por proteger os interesses dos atores políticos, com prejuízo para a salvaguarda de valores socialmente relevantes. Uma outra desvantagem tem que ver com o facto de o regulador/regulado *empurrar* para os tribunais a clarificação das normas a aplicar, o que pode gerar uma certa desresponsabilização dos atores políticos pela eficácia da regulação.

A autorregulação proporciona aos atores políticos a possibilidade de decidirem as suas próprias regras, de as imporem aos seus membros e de assegurarem o seu cumprimento. Este modelo de regulação da ética política visa, por um lado, acautelar uma intervenção intrusiva no modo de funcionamento da instituição política e, por outro lado, demonstrar que a instituição tem maturidade e autonomia suficiente para lidar com os problemas de integridade dos seus membros. A principal vantagem deste modelo é que pressupõe um elevado empenho das instituições políticas e dos seus membros, visto que é do seu interesse proteger a sua própria reputação de integridade. O risco é que esse esforço regulatório não corresponda às expectativas dos cidadãos, visto tratar-se de um processo fechado ao escrutínio externo e propenso a reformas meramente simbólicas.

Já a meta-regulação, menos comum, surge como um regime híbrido, um compromisso entre os outros dois modelos de regulação. As regras são definidas por uma entidade externa que impõe deveres e obrigações comuns aos partidos políticos para que desenvolvam e adotem regimes internos

de autorregulação, sancionando a sua ausência. Trata-se de uma autorregulação imposta e uniformizada por lei.

Os regimes diferenciam-se também pela dinâmica das três componentes regulatórias fundamentais e interdependentes:

- Fixação das normas (*norm-setting*): a definição de regras para um determinado grupo-alvo;
- Fiscalização das normas (*oversight*): a recolha de informação e a avaliação sobre o grau de observância das regras, isto é, se é adequado, suficiente e efetivo.
- Execução das normas (*enforcement*): a aplicação das regras ao grupo-alvo, através de medidas, sanções e incentivos, com vista à alteração de comportamentos e à salvaguarda de valores socialmente relevantes.

A supervisão refere-se, quer à recolha de informações sobre o cumprimento das regras vigentes, quer à sua execução mediante um regime de incentivos positivos e negativos (sanções). Alguns regimes regulatórios não contemplam esta dimensão, uma vez que se limitam à fixação de normas não vinculativas cuja observância compete voluntariamente aos próprios destinatários, os titulares de cargos políticos. É possível, de facto, ter regras de conduta em vigor sem esses mecanismos de supervisão. No entanto, a teoria sugere que as regras são mais eficazes se houver uma alta probabilidade de as violações serem detetadas e eventualmente punidas (Becker, 1968; Klitgaard, 1988). A ausência de tais mecanismos implica o risco de transformar o regime de ética política num “cão que ladra, mas não morde”.

O que é na prática a regulação da ética política?

Apesar dos desafios e obstáculos criados pela separação de poderes, as instituições políticas não deixam de ter algumas formas de regulação ética. Para compreender o que significa a regulação da ética política, precisamos de responder a três questões: Quem é regulado? Que áreas temáticas são objeto de regulação? e Através de que sistema de valores, regras e instrumentos é efetuada a regulação?

Os regulados

No que se refere à primeira questão — “Quem é regulado?” — é necessário olhar para as instituições e organizações políticas do regime democrático, ou seja, parlamentos, governos e partidos políticos. Porém, apesar de serem instituições políticas, não é a mesma coisa regular a ética no parlamento, no executivo e nos partidos. O parlamento, por exemplo, poder legislativo por excelência, tem poderes para impor regras definidas por lei, tanto aos seus membros como a outras pessoas, naturais ou legais, públicas ou privadas. No caso da regulação da ética na política, a natureza do parlamento torna os deputados simultaneamente os autores das regras e os alvos dessas regras (Streeck e Thelen, 2005). Isto acontece em várias áreas objeto de regulação ética, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento político, aos conflitos de interesses, às declarações patrimoniais e ao regime remuneratório, entre outros.

Os parlamentos são assembleias deliberativas às quais são atribuídas funções representativas, legislativas e de fiscalização da atuação dos governos, sendo por isso instituições centrais nos sistemas democráticos. Como tal, é fundamental para a governação de um país que a confiança no parlamento seja alta (Holmberg, Lindberg e Svensson, 2017). A regulação da conduta dos parlamentares e respetivos padrões de ética é um elemento essencial para garantir a confiança nos parlamentos e, por conseguinte, na democracia. É igualmente uma forma de promover uma cultura de integridade, imparcialidade e transparência que zela, promove e protege o interesse público. Os parlamentos têm, assim, um papel fundamental na defesa dos mais altos padrões éticos na vida política não apenas porque têm uma supremacia legislativa e, portanto, capacidade para impor regras de conduta a grupos-alvo (incluindo os seus próprios membros, em relação aos quais exercem poderes disciplinares), mas porque são igualmente responsáveis por fiscalizar a atuação do executivo, inclusive no que concerne à má conduta dos membros do governo.

As oportunidades para a corrupção política e a má conduta ética no parlamento aumentaram nas últimas décadas. Isto deveu-se a uma combinação de fatores que aumentaram as interações entre deputados e entidades externas: a expansão da função reguladora do Estado e o consequente incremento na produção de leis e regulamentos; a intensificação de atividades de *lobbying*; a possibilidade de acumular vários cargos políticos ou de acumular um cargo político com funções no sector privado; e o declínio na popularidade e credibilidade das funções representativas nacionais. Uma das principais dificuldades na regulação ética a nível

parlamentar é que o cargo de deputado, ou qualquer outro cargo eletivo, depende da (re)eleição. Portanto, é difícil convencer os eleitos a aceitarem regras que visam reger a sua conduta no exercício do cargo e gerir conflitos de interesses num *continuum*, isto é, antes, durante e após a cessação de funções, através de mecanismos disciplinares e sanções credíveis, para a salvaguarda de valores socialmente relevantes.

Já a nível dos governos, o facto de os ministros e secretários de Estado serem titulares de cargos com maior visibilidade e, por conseguinte, mais expostos a danos reputacionais, tornaria mais expectável a fixação, fiscalização e aplicação de regras de conduta para todos os seus membros. Na prática, porém, estes não são necessariamente os cargos mais vulneráveis aos riscos de integridade. Outros membros dos gabinetes ministeriais com menor visibilidade, como adjuntos, assessores ou outros membros do *staff* podem estar mais expostos a influências externas, podendo causar danos reputacionais consideráveis a um governo. É crucial, por isso, que os executivos estabeleçam normas específicas, mecanismos e processos de regulação ética junto dos seus membros e que o primeiro-ministro seja visto como o garante máximo da conformidade com essas normas.

O clima ético na política alterou-se substancialmente nas últimas décadas. Certas condutas e práticas que costumavam ser toleradas ou apenas ligeiramente censuradas são agora consideradas inaceitáveis, nomeadamente no caso de determinados conflitos de interesses. As normas éticas que regem os cargos executivos alteraram-se, porque

as expectativas sobre a conduta dos detentores desses cargos também se tornaram mais exigentes. Hoje, os cidadãos não só exigem padrões éticos mais elevados para os seus governantes, como também são menos tolerantes em relação à distribuição desigual ou pouco criteriosa de bens, serviços e benefícios resultantes de decisões políticas. Ao instituir regras de conduta ética para os seus membros, os governos respondem positivamente a esta mudança de valores nas sociedades democráticas.

A nível dos partidos, a regulação da ética processa-se de forma diferente. Os partidos políticos são, por natureza, organizações distintas do parlamento e do governo. Em primeiro lugar, não são instituições públicas permanentes ao longo do tempo, são entidades privadas que prosseguem fins políticos e, portanto, de interesse público, mesmo sendo constitucionalmente protegidas e objeto de regulação (em relação à sua constituição, condução de eleições e financiamento). Por isso, e pelo facto de não serem órgãos de soberania, estão sujeitos às leis impostas pelo legislador, como qualquer outra entidade. Embora alguns partidos possam ter membros no exercício de funções legislativas encontrando-se, portanto, em condição de influenciar o âmbito e sentido da regulação, o mesmo não acontece para partidos sem representação parlamentar ou com uma reduzida representação parlamentar. Estes últimos não deixam de ser diretamente afetados pela legislação que lhes é destinada (por exemplo, leis eleitorais, leis dos partidos políticos e leis de financiamento político), mesmo que tenham pouca ou nenhuma capacidade legislativa. Por outro lado, os partidos não estão sujeitos a *pressões vindas de fora do seu*

grupo político ou tribo. Ou seja, o parlamento é um colégio de grupos políticos, com diferentes pesos no processo legislativo e diferentes visões sobre como deve ser regulada a ética na política. Já os partidos políticos são constituídos por grupos mais homogêneos, cujos membros tendem a partilhar visões menos díspares sobre o que é ou não uma conduta aceitável em política. Por esse motivo, pode ser-lhes mais fácil adotar de modo mais eficaz medidas de autorregulação destinadas aos seus membros.

Áreas temáticas

A segunda questão a que importa responder quando se estuda a regulação ética na política é “O que é regulado?”, isto é, que áreas e temas são objeto de normas. A regulação da ética pode abranger diferentes aspetos da conduta de um político em diferentes esferas de atuação: partidária, institucional e pessoal (Kaye, 2003). A esfera partidária diz respeito às obrigações que um membro tem em relação ao seu próprio partido, nomeadamente respeitar a ideologia, as opiniões e o sentido de voto do partido. A esfera pessoal refere-se a condutas de natureza variada, desde questões de transparência financeira a atitudes discriminatórias e questões relacionadas com assédio sexual e moral. A esfera institucional, que está mais diretamente relacionada com o enfoque deste estudo, refere-se à etiqueta parlamentar, isto é, a convenções ou regras não-escritas de relacionamento com os pares, de uso dos recursos alocados pelo parlamento ao trabalho político, de conduta durante o exercício do mandato ou de gestão de conflitos de interesses que possam derivar da função representativa.

Esta taxonomia pode ser mais ou menos aplicada ao executivo e aos partidos políticos, particularmente no que concerne à clarificação e gestão de conflitos de interesses. Um dos aspetos mais regulados são as situações em que os interesses particulares, pessoais ou profissionais do detentor de um cargo político colidem ou não são compatíveis com as responsabilidades e deveres associados ao cargo público, pondo em causa a isenção e integridade exigidas. Nestes casos, estabelece-se uma barreira à entrada (antes de alguém assumir o cargo) e/ou à saída, após a cessação de funções (*incompatibilidades*), e ainda uma barreira que determina o que os políticos estão proibidos de fazer no exercício de funções (*impedimentos*).

Existem também outros domínios sujeitos a regulação, nomeadamente: as declarações patrimoniais e de interesses dos eleitos ou os cargos de confiança política que não entram na esfera das incompatibilidades ou impedimentos; os conflitos entre os deveres públicos e os interesses privados do indivíduo que possam surgir durante o exercício do cargo, mas que não afetem necessariamente o bom exercício das funções públicas; os contactos com interesses organizados, ou seja, *lobbying*; as ofertas e a hospitalidade; a utilização de subsídios e despesas; o uso de fundos e equipamentos públicos para atividades políticas e privadas; e o financiamento político e eleitoral. Não obstante a existência de vários domínios de regulação da ética política, nem todos os países adotaram a mesma panóplia de instrumentos e nem tudo é regulado da mesma forma. Por outras palavras, alguns domínios são regulados por leis, como os regimes de financiamento político ou de incompatibilidades, enquanto outros, como

as declarações de interesses ou a gestão de prendas e de hospitalidade, são regulados por regras internas sem força de lei, ou seja, por instrumentos de *soft law*, tais como códigos de conduta, conforme explicaremos mais detalhadamente em seguida.

Os instrumentos e os mecanismos de regulação

A primeira componente da regulação são as normas estabelecidas. Estas podem variar consoante as tradições e as instituições políticas, mas também na sua forma, conteúdo e alcance de aplicação.

Em primeiro lugar, as normas podem ser simplesmente um conjunto de princípios e padrões éticos, amplamente conhecidos como Cartas Éticas ou Deontológicas, que orientam a conduta dos titulares de cargos. Trata-se, geralmente, de documentos que contêm os principais referenciais éticos da instituição ou organização, os princípios que estão associados ao exercício de cargos de poder delegado e os valores associados à sua missão. No Reino Unido, por exemplo, os *Nolan Standards* — abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança — que resultaram do primeiro relatório de avaliação do *Committee on Standards in Public Life* são uma referência para os padrões de ética política no Reino Unido, que não só informam as reformas em matéria de integridade no parlamento britânico, como também têm inspirado instrumentos regulatórios congêneres em instituições políticas de outras democracias (Dávid-Barret, 2015).

Estes referenciais éticos vêm, em alguns casos, acompanhados de regras de conduta mais detalhadas que traduzem na prática o significado daqueles princípios e permitem à instituição exigir e manter os padrões de conduta considerados necessários à realização da sua missão e à continuidade da sua boa reputação junto dos cidadãos. Formalmente, essas regras podem ser inscritas em leis criminais e administrativas gerais (juridicamente vinculativas, mas que não se enquadram no nosso conceito de autorregulação nem tratam da atividade quotidiana dos titulares de cargos políticos), em regras de procedimento, em decretos internos de instituições e organizações, e em códigos de conduta ou resoluções. Na maioria das vezes, as normas éticas distribuem-se pelos diferentes instrumentos de regulação. Enquanto alguns instrumentos podem simplesmente abordar questões como conflitos de interesse, outros podem ser mais amplos e regular, inclusive, o código de vestuário, o uso da linguagem, a proteção de dados, a conduta fora do parlamento e nas redes sociais, os contatos de lóbi com terceiros, ou conter cláusulas relativas a atos profissionalmente e socialmente inaceitáveis, como o assédio sexual ou moral.

Um terceiro conjunto de instrumentos inclui as declarações patrimoniais e de interesses. Certos tipos de interesses não são considerados incompatíveis com o cargo, mas podem, em algum momento, gerar um conflito real ou potencial com as atividades do titular do cargo. Assim, o titular do cargo pode ser solicitado a declarar informações sobre os seus bens, rendimentos e interesses.

Em alguns contextos, as regras de integridade estão em vigor sem serem acompanhadas por mecanismos de fiscalização ou pela execução de sanções. Alguns regimes regulatórios não contemplam esta dimensão, uma vez que se limitam a fixar regras destinadas a orientar a conduta dos titulares de cargos, deixando à consciência individual o cumprimento de tais regras. A ausência de um mecanismo de disciplina de condutas desviantes pode, contudo, comprometer a eficácia da regulação e tornar as regras existentes no dito “cão que ladra, mas não morde”. A teoria sugere que as regras são mais eficazes se houver uma probabilidade elevada de as violações serem detetadas e punidas (Becker, 1968; Klitgaard, 1988; Dávid-Barret, 2015). Dito isto, a eficácia da regulação face a comportamentos desviantes no exercício de funções não aumenta com a severidade punitiva do quadro sancionatório, mas com a certeza de que as violações serão tratadas com celeridade e rigor.

Olhando para os processos de regulação ética na política nas várias democracias europeias, constatamos que, numa fase inicial, estes processos surgiram como resposta a escândalos de corrupção. Isto é, muitas instituições políticas responderam ao clamor com a criação de regras e instrumentos de transparência. O problema é que acabaram por se revelar insuficientes para alterar comportamentos impróprios recorrentes e evitar novas polémicas, uma vez que a sua aplicação dependia apenas da consciência individual do titular do cargo e careciam de supervisão externa. Numa segunda fase, procurou-se responder ao crescendo de situações impróprias no exercício de funções, criando uma série de órgãos especializados,

mais ou menos independentes, com o objetivo de monitorizar e fazer cumprir as regras de conduta (Saint-Martin, 2009; Bolleyer et al., 2020). Procedeu-se, assim, à institucionalização da ética política, um processo mais comum a nível parlamentar do que a nível governamental, pontuado por tensões e conflitos. Num sistema regulatório com maior pendor externo, por regra, são os burocratas que decidem sobre o cumprimento das regras de ética que se aplicam aos titulares de cargos eletivos.

Variedades de sistemas de regulação

O modo como as várias componentes de um regime de ética são desenhadas e estabelecidas impacta o relacionamento entre reguladores e regulados (Heywood, 2015). Dito de outro modo, existem diferentes abordagens à regulação da ética política. Como ponto de partida, podemos olhar para duas dimensões básicas de integridade — a dimensão jurídico-institucional e a dimensão de responsabilidade pessoal (Dobel, 1999). A dimensão jurídico-institucional refere-se à integridade enquanto resultado do cumprimento de regras claramente definidas para evitar conflitos de interesses, expor interesses privados que possam originar conflitos reais ou potenciais e agir de acordo com os valores institucionais do parlamento. Já a dimensão de responsabilidade pessoal exige que os titulares de cargos políticos aprendam a identificar e a gerir conflitos de interesses com responsabilidade e capacidade de decisão sobre o curso de ação eticamente adequado (Blomeyer, 2020).

Dentro da dimensão jurídico-institucional encontramos um segundo nível de diferenciação entre uma abordagem assente no cumprimento normativo (*compliance-based*) e outra assente na integridade e na transparência (*integrity-based*). A maioria dos países tende a adotar respostas baseadas no cumprimento normativo, com regras impostas aos atores políticos, externalizando funções de fiscalização e a execução de sanções, seja para entidades independentes às instituições reguladas, seja para o próprio sistema judicial. Dito de outro modo, a primeira abordagem está assente em mecanismos legais voltados para a prevenção de determinadas situações (nomeadamente proibições como regras de incompatibilidades e impedimentos) e a segunda abordagem foca-se mais na divulgação de interesses potencialmente conflitantes (com requisitos de transparência e obrigações declarativas) (Matarella, 2014; Bolleyer et al., 2018; Bolleyer e Smirnova, 2017).

Um outro nível de diferenciação das abordagens à regulação da ética política prende-se com o *locus* de supervisão, interno *versus* externo. Neste âmbito, a literatura oferece algumas pistas, demonstrando que modelos regulatórios que enfatizam os mecanismos de cumprimento normativo e tornam mais visível a tensão entre supervisores e supervisionados podem minar o sentimento de responsabilidade partilhada e de internalização dos valores associados ao comportamento ético (Lange, 2008; McCabe e Treviño, 1993). Esta abordagem pode gerar um efeito perverso em que as regras só são cumpridas porque existe ameaça de sanção e não porque a observância desses princípios é necessária para o cumprimento da missão da instituição e para proteger a confiança dos cidadãos.

Finalmente, as abordagens de controlo internas à organização também podem ser diferenciadas no que respeita à sua orientação, isto é, umas podem ser mais direcionadas para o resultado e outras para o processo (March e Simon, 1958; Ouchi e Maguire, 1975). A primeira abordagem tenta influenciar a conduta dos membros da instituição (através de incentivos positivos e negativos, i.e., recompensas ou punições futuras), ao passo que a segunda promove a monitorização pró-ativa da conduta dos membros antes, durante e após o exercício do cargo, de forma a garantir que os indivíduos se comportem de acordo com os valores da instituição e os padrões de ética exigidos pelos cidadãos (através de mecanismos disciplinares formais ou de pressão dos pares), (Ouchi, 1979; Johnson e Gill, 1993; Lange, 2008).

Ideias-Chave

- »» Na generalidade das democracias ocidentais, a regulação da ética na política tem aumentado nas últimas décadas em resposta a vários escândalos e a um decréscimo da confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Porém, os modelos adotados variam entre a autorregulação, o controlo por entidades externas ou uma combinação de ambos.
- »» Os regimes regulatórios têm três componentes fundamentais e interligadas: a definição das normas, a fiscalização do seu cumprimento e a imposição de sanções e incentivos com vista a alterar comportamentos e a salvaguardar os princípios éticos.
- »» Uma das inovações mais marcantes das últimas duas décadas foi a adoção de códigos de conduta e a criação de entidades responsáveis pela fiscalização e execução dessas normas no seio das principais instituições democráticas: partidos políticos, parlamentos e governos.
- »» Enquanto órgãos de soberania com poder legislativo e de decisão, os parlamentos e os governos estão expostos a mais riscos de corrupção, pelo que têm estado mais sujeitos à regulação dos comportamentos éticos do que os partidos políticos.

5. Os sistemas de regulação da ética política na Europa

Conforme discutimos ao longo deste estudo, nos últimos anos, as instituições políticas têm vindo a adotar uma série de medidas de autorregulação, como códigos de conduta e órgãos específicos para fiscalizar e fazer cumprir os padrões de ética exigidos. Tem-se verificado uma série de inovações legais e institucionais no seio das instituições políticas centrais à democracia representativa que merecem maior atenção da investigação. É esse exercício que nos propomos fazer neste capítulo.

Nas próximas páginas, mapeamos as medidas de regulação ética desenvolvidas e implementadas internamente pelos partidos políticos, parlamentos e governos na Europa, identificando possíveis tendências e lições a retirar. Tentamos, de igual modo, compreender como é que as instituições estabeleceram padrões éticos para os seus membros e, caso se aplique, quais os mecanismos disciplinares criados ou designados para fiscalizar e fazer cumprir esses padrões, contribuindo assim para uma melhor compreensão da gestão dos sistemas de integridade na política.

Partidos políticos: uma paisagem heterogênea nas democracias ocidentais

Seja em resposta à crescente pressão da opinião pública para cumprirem as obrigações legais a que estão sujeitos no âmbito do regime de financiamento político ou em resultado de um esforço para cumprirem padrões internacionais, alguns partidos políticos, em democracias ocidentais, encetaram uma série de reformas internas com vista a recuperar a confiança política e a reduzir o défice democrático (Comissão de Veneza, 2010). Como resultado, foram adotados códigos de conduta ou cartas de ética internos às organizações partidárias. Além da probidade financeira dos partidos e dos eleitos, casos de má conduta ética noutros domínios, como o assédio sexual e moral, a violação de dados pessoais ou comentários impróprios nas redes sociais levaram as organizações, em geral, e os partidos, em particular, a adotar ou a rever os respetivos códigos de conduta.

Para melhor compreendermos o estado da arte em relação à regulação da ética nesta área, olhámos para 200 partidos políticos com assento parlamentar em 25 países, 20 dos quais pertencentes à União Europeia, mais Albânia, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Ucrânia. A informação recolhida está relacionada com as três componentes da regulação, ou seja, reúne indicadores sobre a fixação de normas, a fiscalização da sua aplicação e a execução de sanções para assegurar o seu efetivo cumprimento. O que encontrámos foram realidades completamente distintas em vários aspetos.

A introdução de códigos de conduta e órgãos de supervisão ética na governança interna dos partidos é um desenvolvimento recente. A maioria destes desenvolvimentos tem resultado da iniciativa própria das lideranças partidárias e não da meta-regulação, isto é, da regulação ditada por lei e aplicável a todas as formações partidárias.

Esta questão da meta-regulação da integridade interna dos partidos, não sendo comum, não é inédita, daí a questão ter sido colocada no nosso estudo. Em Espanha, por exemplo, nove dos dez partidos estudados regulam questões éticas internamente, quer se trate de novos partidos — como o Podemos e o VOX — quer se trate de partidos tradicionais — como o Partido Popular ou o Partido Socialista Operário Espanhol. No seguimento dos escândalos de corrupção que abalaram o sistema de partidos e a democracia espanhola, em grande medida associados a práticas ilícitas de financiamento político (como, por exemplo, o caso Gürtel), o legislador decidiu clarificar e impor por lei padrões éticos aos partidos. Espanha é, deste modo, um caso típico de meta-regulação ética, em que o Estado fixou os padrões éticos por lei, de forma vinculativa, deixando aos partidos a implementação destas medidas no seu ordenamento interno. A não implementação de sistemas de *compliance* nas organizações partidárias pode trazer graves implicações para os partidos, inclusive do foro penal.

Contudo, o exemplo dos partidos espanhóis é ainda excecional no contexto europeu. No que se refere à fixação de normas, apenas 70 partidos políticos na nossa amostra

(35 %) possuem códigos de ética ou de conduta separados dos estatutos e regimentos internos. Segundo conseguimos apurar, na maioria dos casos, a adoção destes instrumentos regulatórios é uma decisão interna das lideranças partidárias (97 %), o que não invalida a possibilidade de pressão externa da opinião pública ou um efeito de isomorfismo institucional (coercivo, por via das recomendações dos mecanismos de revisão, como o GRECO; normativo, por socialização das lideranças partidárias no grupo de famílias partidárias europeias; ou mimético, através do *benchmarking* de boas práticas). Ainda assim, a ausência de um código de ética ou de conduta não significa necessariamente que os partidos não se preocupem com o comportamento ético dos seus militantes, quadros e representantes, pois a maioria dos partidos possui órgãos jurisdicionais e procedimentos que lidam diretamente com questões disciplinares.

A ideologia política não parece ser um fator decisivo na adoção de instrumentos normativos desta natureza, mas o posicionamento na bússola política é. Os partidos nos extremos do sistema partidário são os que menos regulam a conduta ética dos seus militantes e dirigentes, seja à direita ou à esquerda. Nenhum partido de extrema-esquerda e apenas quatro dos 20 partidos populistas de direita possuem regras de ética. Por outro lado, os partidos mais antigos parecem aderir mais a instrumentos de regulação ética do que os partidos mais recentes. A este nível é apenas possível levantar hipóteses, mas é provável que esta diferença exista porque os partidos mais antigos já se viram confrontados com escândalos e outras situações de âmbito ético que tenham exigido uma resposta da estrutura

partidária, ao passo que os partidos mais recentes ainda não passaram por essas “dores de crescimento”.

No que respeita aos países analisados, a Nova Zelândia, o Canadá, a Holanda, a Albânia, a Letónia, o Reino Unido, a Eslováquia e Malta são aqueles onde mais partidos regulam questões éticas. Nesse grupo de países, mais de metade dos partidos da nossa base de dados possui algum tipo de instrumento de regulação ética, além das regras previstas nos estatutos. Em sentido contrário estão países como a Áustria, a Roménia, a Lituânia, o Luxemburgo, a Eslovénia, a Ucrânia e a Alemanha, onde há pouca ou nenhuma regulamentação. Este grupo é bastante intrigante por ser tão heterogêneo, pois inclui tanto democracias consolidadas como outras mais jovens e frágeis.

Os órgãos disciplinares já são mais comuns, uma vez que 87 % dos partidos têm algum tipo de órgão interno dessa natureza, ainda que nem sempre exclusivamente dedicado a questões éticas. De resto, são comuns os conselhos de jurisdição que lidam com questões muito variadas da vida interna dos partidos, incluindo a conduta ética dos seus membros e representantes. No que se refere à conduta dos membros dos partidos, existe um leque de medidas aplicáveis. A forma de sanção mais severa, mas também a que mais partidos contemplam, é a expulsão do partido (encontrada em 89,2 % dos casos), seguida da suspensão temporária da filiação ou cargo (71,1 %), da advertência formal (64,7 %) e da repreensão (50 %). Os países com regras mais rígidas são, por exemplo, a Áustria, a Irlanda, a Nova Zelândia e a Hungria. No entanto, em alguns casos,

a expulsão do partido é a única forma de sanção, como acontece em quase todos os partidos suecos, com exceção do partido Os Verdes, que também prevê a suspensão dos membros.

Parlamentos: os pioneiros na regulação da ética política

Nas democracias, os parlamentos são instituições fundamentais nos processos de tomada de decisão. Por isso, é benéfico para a governação de um país que os níveis de confiança no parlamento sejam altos (Holmberg, Lindberg e Svensson, 2017). A regulação do comportamento parlamentar e dos padrões éticos é um elemento essencial para garantir a confiança dos cidadãos na transparência, eficácia e imparcialidade das decisões parlamentares, assim como para promover uma cultura que privilegia o interesse público em detrimento do privado. Assim, os parlamentos têm um papel fundamental a desempenhar na defesa de elevados padrões éticos na vida política. Não só porque têm competência legislativa em matéria de regulação da ética política — ainda que possam ser, em determinadas situações, legisladores em causa própria —, mas porque são igualmente responsáveis por exercer controlo político sobre o executivo e por inquirir acerca da má conduta dos seus membros, caso se justifique. Contudo, os deputados, ou qualquer outro eleito, são titulares de cargos temporários, cuja permanência no cargo depende da sua (re)eleição. Deste modo, é difícil assegurar que estejam dispostos a aceitar e a orientar a sua conduta por princípios éticos de referência, dispostos a observar um conjunto de regras e procedimentos de

mitigação de conflitos de interesses de forma contínua (ou seja, antes, durante e depois do exercício de funções), e que se sujeitem a eventuais sanções por incumprimento.

Por outro lado, os riscos de integridade associados à atividade parlamentar aumentaram consideravelmente nas últimas décadas. Esta expansão deve-se a uma combinação de fatores que levaram ao aumento das interações com terceiros: o crescimento do Estado regulador e a intensa produção de leis e regulamentos; o crescimento do número de empresas e atividades de *lobbying*; a possibilidade de acumular vários cargos, funções ou mandatos; e a perda de popularidade da função de deputado. A par do aumento dos riscos de integridade, o número de polémicas e de situações de má conduta ética também cresceu, exigindo uma resposta por parte das próprias instituições parlamentares.

Não é, por isso, de surpreender que nas últimas duas décadas se tenha registado não só um crescimento acentuado da regulação da ética em muitos parlamentos, mas também a adoção de novos mecanismos de supervisão em múltiplos formatos e com diferentes competências, como vimos no capítulo anterior. Importa agora saber onde se enquadra Portugal e quais os regimes regulatórios parlamentares mais comuns e os mais robustos na União Europeia.

Variedade e robustez dos modelos de autorregulação da ética parlamentar

Vejamos agora como se compara Portugal com os restantes Estados-Membros da União Europeia e o Reino Unido (RU). A maioria dos países analisados (86 %, 25 dos UE27+RU) possuem algum tipo de regulação de ética parlamentar, à exceção da Dinamarca, da Hungria e da Bulgária. No Índice de Perceções de Corrupção de 2021 da Transparência Internacional (que inclui 180 países), estes países estão classificados da seguinte forma: 1 — Dinamarca; 73 — Hungria; e 78 — Bulgária, ocupando, respetivamente, o melhor e os piores lugares do *ranking* no seio dos países da União Europeia.

Além das leis penais aplicáveis aos titulares de cargos políticos em geral, a integridade dos deputados é regida por códigos de conduta parlamentar (15 países), pelos estatutos do parlamento, que incluem disposições respeitantes à conduta ética dos deputados (15 países) ou, menos frequentemente, por uma simples resolução parlamentar (4 países). A combinação de dois ou três destes instrumentos é comum em cerca de metade dos casos.

Em paralelo, nos últimos anos, muitos países estabeleceram entidades responsáveis pela fiscalização da conduta ética dos parlamentares e pela execução das regras e procedimentos estabelecidos. Em alguns casos, dependendo do arranjo constitucional de cada país, os poderes de supervisão destes órgãos estendem-se aos membros do governo. De um modo geral, podemos identificar três modelos

de regulação da ética parlamentar. O primeiro envolve a criação de um órgão de fiscalização ética (colegial ou unipessoal), interno ao próprio parlamento, sendo a execução das sanções tratada pelos tribunais ou, nos termos da lei, por outros órgãos externos ao parlamento. Ou seja, a fiscalização das normas é interna, mas a execução das sanções é externa. Uma das limitações deste modelo é que a resolução de eventuais violações das normas de conduta detetadas internamente é externalizada, geralmente por via de um processo-crime contra o infrator, retirando ou diminuindo a competência disciplinar do próprio parlamento. Sendo a função disciplinar externa, os deputados poderão sentir-se desresponsabilizados de fazer cumprir as regras de conduta e de valorizar os princípios éticos que lhes estão subjacentes. Se um dos objetivos da regulação da ética política é o de assegurar que as normas sejam amplamente aceites e apropriadas pelos destinatários, então poderá fazer mais sentido incorporar o modelo de supervisão na cultura parlamentar.

O segundo modelo é exclusivamente de autorregulação, ou seja, existe um órgão interno de gestão da ética parlamentar, colegial ou unipessoal, dedicado unicamente à fiscalização do cumprimento das regras e à imposição de sanções. Este sistema exige a criação de uma comissão especial de ética que lide com denúncias e que investigue e discipline os deputados que tenham violado as regras. Este modelo tem recebido críticas consideráveis, pois transforma os legisladores em investigadores, juízes e júris de si mesmos e dos colegas, ao invés de se manterem apenas um órgão que ratifica um julgamento feito por um outro árbitro mais

imparcial. Além disso, se o fim último deste modelo é o de manter ou recuperar a confiança dos cidadãos nos políticos, um modelo que dependa unicamente de mecanismos disciplinares internos, composto exclusivamente por deputados, dificilmente terá a credibilidade pública desejada.

O terceiro modelo combina elementos dos dois primeiros. Envolve a criação de um órgão externo de gestão da ética política (mais uma vez, colegial ou composto por uma única pessoa) com funções de supervisão, mas que reporta ao parlamento ou partilha as responsabilidades com um órgão estatutário interno ao parlamento.

O regulador, como por exemplo um comissário especial de ética, é responsável por investigar os casos e aconselhar os deputados relativamente ao respeito pelas regras, mas a execução de sanções é decidida por uma comissão parlamentar com poderes para o efeito. Este é o modelo seguido no Reino Unido desde meados da década de 1990, mas tem sido muito criticado por dar muito poder aos deputados e ser muito semelhante à autorregulação. Dito isto, o regime tem evoluído no sentido de uma maior abertura ao exterior, quer pela inclusão de personalidades da sociedade civil na composição do principal órgão de supervisão da ética parlamentar (*Committee on Standards*), quer pela criação de uma nova autoridade independente (*Independent Parliamentary Standards Authority*) responsável por gerir os aspetos financeiros associados ao exercício do mandato parlamentar (salários, benefícios, ajudas de custo, etc.). A preocupação com o declínio dos padrões parlamentares britânicos fez com que o governo trabalhista liderado por Gordon Brown propusesse, em 2009,

uma nova forma de regulação totalmente independente, até ao momento sem concretização.

O formato, o mandato e a composição destes órgãos variam de país para país, bem como a sua designação. Podem ser comissários, comissões permanentes de ética ou gabinetes de integridade. Alguns órgãos têm poderes de investigação semelhantes às comissões parlamentares de inquérito. Atuam a partir de denúncias de violação das regras de ética ou de condutas consideradas impróprias no exercício das funções. A independência é a chave para o sucesso destes órgãos. Se não tiver algum distanciamento face aos regulados, uma atuação tempestiva perante violações trazidas ao seu conhecimento e uma ação disciplinar consistente e consequente, dificilmente um órgão desta natureza conquistará a confiança da opinião pública (Fournier, 2009). A transparência das suas deliberações, pareceres, estudos e recomendações é igualmente importante para garantir que estes órgãos atuem de forma imparcial e sem influência externa e que prestem contas pelo trabalho realizado.

Olhando para o cenário europeu, dezanove países, quase 80 % dos casos, possuem algum tipo de entidade responsável pela gestão da ética parlamentar. Além dos três países sem regulação (Bulgária, Dinamarca e Hungria), apenas os parlamentos do Chipre, Finlândia, Alemanha, Malta, Holanda e Suécia não instituíram órgãos desta natureza para zelar pela aplicação dos seus códigos de conduta. Apesar de terem normas de ética parlamentar em vigor, esses países confiam sobretudo na consciência individual dos deputados

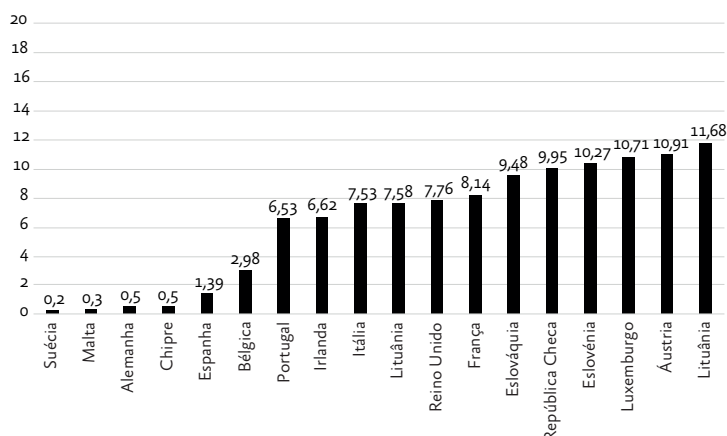
para fiscalizar a sua própria conduta e na pressão e sanção moral dos pares para promover o seu cumprimento. Nos outros dezanove países, os modelos de regulação variam, sendo o mais comum o órgão de ética interno (em oito países), seguido do modelo de gestão partilhada entre um órgão externo e um órgão estatutário interno. Em apenas quatro países vigora o modelo de fiscalização interna com sanções externas. Neste grupo de quatro, inclui-se Portugal.

Não há propriamente modelos de referência na defesa da boa conduta ética dos deputados e cada modelo resulta de múltiplas condições enraizadas em diferentes contextos sociais e políticos e em diferentes tradições legais e institucionais. Contudo, tendo em conta que o formato pode influenciar a eficácia do modelo, propusemo-nos medir a robustez do desenho institucional de cada parlamento. Para isso, desenhámos um índice de robustez de modelos de regulação de ética parlamentar, recolhendo dados sobre 21 indicadores das três dimensões da regulação. Na dimensão *Normas*, apurámos se existiam regras de integridade, qual o estatuto legal dessas regras e o seu âmbito de aplicação. A dimensão *Supervisão* centra-se sobretudo no órgão de supervisão existente, em termos do seu âmbito de atuação (desde a apreciação de eventuais conflitos de interesses à monitorização de declarações de património e interesses), dos poderes atribuídos (de investigação ou apenas consultivo) e das medidas disciplinares que esses poderes podem desencadear. Na dimensão *Disciplinar*, medimos o alcance das sanções, verificamos se o plenário do parlamento exerce algum

papel na sua execução (*enforcement*) e em que medida o exerce.

Num índice de 20 pontos, apenas a Eslovénia, o Luxemburgo, a Áustria e a Lituânia pontuaram acima do ponto intermédio da escala. A pontuação média foi de 6,63 pontos. Portugal ficou em 12.º lugar, com uma pontuação abaixo da média.

Figura 7. Níveis de robustez dos regimes parlamentares de ética



Os dados mostram que não existem modelos perfeitos ou mais robustos, pois os três países com pontuações mais elevadas correspondem a três modelos diferentes. Mais importante do que o modelo regulatório da ética é o alcance das regras e das sanções, o grau de transparência e integridade de tais regras e os poderes conferidos aos órgãos de supervisão. Os resultados também sugerem que os parlamentos na Europa ainda têm bastante espaço

para melhorias e para aumentar o rigor na fixação de normas de conduta para os seus membros, bem como no desenho e na implementação dos mecanismos de cumprimento dessas normas. O tema permanece em aberto e a forma como forem conduzidos os processos de reforma parlamentar vai influir nos resultados. Ou seja, nos parlamentos onde estas reformas são discutidas com método, sem pressas e de forma inclusiva, onde são recolhidas evidências e opiniões de peritos nacionais e internacionais, onde são elaborados estudos de viabilidade, onde se pensam soluções inovadoras (“fora da caixa”) que colocam novos desafios institucionais e constitucionais, a probabilidade de alcançar uma solução mais robusta é maior.

Governos: o desafio à autorregulação da ética política

Em democracia, há sempre um problema de seleção adversa na nomeação de membros do governo. Na maioria das democracias da União Europeia, o primeiro-ministro desempenha um papel central no recrutamento ministerial e na formação do executivo, mas nem sempre tem acesso a todas as informações relevantes sobre potenciais ministros e secretários de Estado antes do convite. Isso levanta um problema de risco moral: candidatos a ministros, particularmente aqueles vindos de fora da política partidária, podem não ser completamente transparentes em relação aos seus interesses, ativos e passivos, para com o primeiro-ministro. A descoberta desses riscos de integridade já no decorrer do mandato pode não só ter implicações políticas para o próprio, como também causar

danos consideráveis à reputação do primeiro-ministro, do governo e dos partidos que o apoiam a nível parlamentar.

Existem, no entanto, mecanismos de controlo para mitigar esses riscos e responsabilizar os governantes. Os mecanismos de controlo convencionais, como a prestação de contas e responsabilização do governo perante o parlamento — e, em última análise, perante os eleitores — estão presentes em todos os sistemas políticos, mas tendem a ser ativados de forma reativa, *post factum*. Embora a responsabilização eleitoral seja necessária ao bom desempenho da democracia, é insuficiente para punir delitos graves cometidos por membros do governo (de Sousa e Moriconi, 2013). As eleições reúnem uma infinidade de questões e a integridade pode não ser uma prioridade para os eleitores e, por conseguinte, não ter peso suficiente na sua decisão. Por sua vez, alguns eleitores avaliam as questões de integridade através de uma lente política, ou seja, são mais benevolentes com a má conduta dos “seus”, por comparação com membros de outra formação partidária. Finalmente, os eleitores podem não estar devidamente informados sobre possíveis más condutas dentro do governo (Bäck et al., 2019).

Disposições constitucionais e outras regras de responsabilidade política do executivo perante o parlamento também são mecanismos de fiscalização importantes, mas insuficientes para velar pela boa conduta dos ministros e secretários de Estado no exercício de funções. Com frequência, os primeiros-ministros assumem sozinhos a responsabilidade de nomear ministros apartidários, vulgo

“independentes”, ao passo que, tratando-se de ministros com currículo partidário, esta responsabilidade tende a ser partilhada com o partido (Blondel e Thiébault, 1991; Blondel e Cotta, 1996; Pinto e Tavares de Almeida, 2018). Os candidatos a cargos políticos importantes são selecionados pela sua lealdade pessoal ou partidária e pela sua competência técnica, mas não é evidente em que grau o seu perfil de integridade entra na equação. Os secretários de Estado respondem politicamente perante os ministros e estes respondem perante o primeiro-ministro sobre várias matérias, incluindo a sua conduta ética. O primeiro-ministro, por sua vez, tem o poder de zelar pela conduta dos ministros a título individual, diretamente ou através de um ministro-adjunto mais *vigilante*, e de pedir a demissão dos que, eventualmente, transgridam determinados padrões de conduta (Strøm et al., 2003). Raramente existe uma fixação rígida de padrões de ética para os membros do governo, podendo o primeiro-ministro decidir num sentido em relação a uma determinada ocorrência, e no sentido inverso numa situação semelhante envolvendo outro governante. É sempre fácil alegar que cada caso é um caso, o que significa que o primeiro-ministro tem ampla margem para fixar, alterar, impor e isentar padrões de ética aos membros do seu governo. Além da responsabilidade individual, o governo também é coletivamente responsável perante o parlamento (Bruère e Gaxie, 2018).

Em geral, os problemas de más escolhas e de risco moral só são abordados de forma reativa, por meio da responsabilidade política individual e coletiva do governo. Mecanismos *ex ante* de verificação da idoneidade

dos potenciais candidatos a um cargo ministerial, aquilo que na literatura se denomina de *integrity screening* ou *vetting*, são quase inexistentes na maioria das democracias parlamentares. Há poucos dados sobre critérios e procedimentos de verificação da idoneidade em vigor, tanto no partido que está no poder como no executivo. Faltam também mecanismos formais que ofereçam uma supervisão credível, acompanhada de guias práticos que detalhem as normas e procedimentos a aplicar aos membros do governo e deem exemplos de situações concretas, identificando o tipo de riscos de integridade e o método para os resolver ou mitigar.

Existe, muitas vezes, uma supervisão *ex post*, como períodos de quarentena após a cessação de funções, mas estas restrições tendem a aplicar-se apenas a um número muito limitado de atividades e empregos no sector privado. Violações desta natureza são raras, porque os impedimentos legais aplicam-se a poucas situações concretas da vida real. As sanções aplicáveis a eventuais conflitos de interesses são, na maioria dos casos estudados, de natureza eleitoral, pelo que o seu efeito dissuasor para ministros cessantes que não pretendam regressar à política é limitado ou nulo. Além disso, em casos de *portas giratórias*, quando um governante sai para um cargo numa empresa ou grupo num sector de atividade anteriormente sob a sua tutela, a imagem do governo pode nem ser beliscada, se o ministro em causa sair muito antes do período eleitoral. Dito isto, os riscos de integridade associados às práticas de *portas giratórias* vão além dos impedimentos legais e tendem a ter um impacto

negativo na percepção pública da imparcialidade do governo e do funcionamento da democracia.

Soluções variadas de regulação da ética governamental na Europa

A maioria dos países europeus tem, pelo menos, um documento legal que regula a conduta ética dos membros do governo. Os códigos de conduta são o instrumento de autorregulação mais comum, apesar da frequente combinação destes com os regimentos dos parlamentos, no caso de países em que os deputados são simultaneamente membros do governo, como na Dinamarca, na Alemanha e no Reino Unido. A Bélgica é a exceção, pois não existe um código de conduta ou política de integridade que se aplique às funções executivas de topo, não obstante o facto de, nos últimos anos, terem ocorrido alguns escândalos políticos envolvendo ministros. Apesar da existência de instrumentos de autorregulação mais específicos, metade dos países analisados combina-os com outras normas impostas por lei. Esta dispersão em diferentes documentos legais não compromete necessariamente a exigência de elevados padrões de ética aplicáveis aos membros dos gabinetes ministeriais. É o caso da Holanda ou da Finlândia, onde os governantes estão sujeitos a um elevado grau de escrutínio parlamentar e a uma responsabilidade penal efetiva.

As normas previstas nos diversos instrumentos regulatórios variam significativamente em alcance e conteúdo. Tal como nos parlamentos, a regulação da ética política nos governos

abrange incompatibilidades e impedimentos, declarações patrimoniais e de interesses, ofertas e hospitalidade e conflitos de interesses aplicáveis aos membros do governo e dos gabinetes ministeriais. No entanto, devido à natureza dos poderes do executivo, as normas também podem comportar regras de habilitação, regras de conduta na relação com lobistas e grupos de interesses e restrições de emprego *ex post* para limitar a prática de *portas giratórias*. Diferentes tipos de regras e procedimentos são aplicáveis em diferentes fases do mandato, ou seja, antes da tomada de posse (*ex-ante*), durante o exercício do mandato e após a cessação de funções (*ex-post*).

No que se refere às funções de fiscalização (*oversight*) e execução (*enforcement*), estas podem estar fundidas no mesmo órgão ou ser atribuídas separadamente a diferentes órgãos. Cada uma destas funções, ou ambas, podem ser externas ou internas ao governo, podendo ainda envolver a combinação de diferentes órgãos, em que cada um é responsável pela implementação de um determinado conjunto de normas. Em França, por exemplo, a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública e a Agência Anticorrupção partilham competências nesta matéria, ocupando-se de um conjunto diferente de normas, sendo que a última se foca em aspetos criminais e a primeira zela pelo cumprimento das regras de probidade nos cargos políticos. No Reino Unido, existe um Conselho do Primeiro-Ministro para os Interesses dos Ministros e uma Comissão Consultiva para Cargos Profissionais (ACOPA) que fiscaliza e avalia os cargos e empregos que os membros do governo pretendem ocupar após cessarem funções.

As informações sobre os procedimentos e mecanismos de fiscalização e cumprimento das normas de integridade aplicáveis aos membros do governo são bastante escassas. A 5.^a ronda de avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa, que avalia os esforços dos Estados-Membros na prevenção e combate à corrupção, incide sobre a prevenção da corrupção e a promoção da integridade nos governos centrais (com enfoque nas funções executivas superiores). A avaliação dos relatórios disponíveis, bem como de outros documentos, permite-nos identificar algumas tendências:

- Existem dois grupos de países: os que têm órgãos de supervisão da conduta dos membros do governo e respetivo *staff*, e os que não têm. A ausência de procedimentos e mecanismos específicos desta natureza é a situação mais comum, como é o caso da Bélgica, da Dinamarca, da Finlândia, da Alemanha, da Holanda e da Suécia. A abordagem parece depender mais do escrutínio público e da responsabilização política. Por outras palavras, a supervisão depende de controvérsias e escândalos públicos.
- Uma segunda grande divisão é entre países cujos mecanismos de supervisão parlamentar também cobrem os membros do governo e países com órgãos dedicados exclusivamente a lidar com a conduta do executivo. Em França, na Eslováquia, na Eslovénia, em Espanha e no Reino Unido, onde existe uma supervisão dedicada, na maioria dos casos o mesmo órgão que fiscaliza a conduta dos parlamentares fiscaliza também a dos

ministros, independentemente de estes serem ou não deputados. A este respeito, o caso britânico é singular. Embora a fiscalização seja feita principalmente pelas regras, procedimentos e mecanismos institucionais do parlamento, particularmente no que diz respeito às declarações patrimoniais e de interesses (dado que a maioria dos ministros são também deputados), existem outros órgãos de fiscalização que visam especificamente o executivo, como já referimos anteriormente.

- A ação disciplinar depende, na maioria dos casos, do sistema político, ou seja, é uma prerrogativa do primeiro-ministro e, em alguns casos, do parlamento, na sequência de relatórios ou recomendações dos órgãos de fiscalização. No entanto, alguns órgãos de fiscalização — frequentemente agências anticorrupção com múltiplas competências de prevenção e mitigação de riscos de integridade — têm também poderes para aplicar sanções de carácter administrativo. Na Eslovénia, a Comissão para a Prevenção da Corrupção pode aplicar multas e conduzir investigações administrativas aos membros do governo por violarem regras de conflitos de interesses, não respeitarem restrições às atividades comerciais ou não cumprirem obrigações de divulgação de ativos patrimoniais, embora as decisões sejam recorríveis para o Supremo Tribunal Administrativo. Em suma, a Comissão pode aplicar multas ao primeiro-ministro, aos ministros, aos secretários de Estado, a qualquer membro do gabinete e ao secretário-geral do governo por

incumprimento das obrigações estabelecidas no
Código de Ética e na Lei de Prevenção da Corrupção.

Ideias-Chave

- »» Nos países europeus, ainda é pouco comum os partidos políticos equiparem-se com instrumentos de autorregulação ética, como códigos de conduta e comissões de ética.
- »» Nas democracias europeias, os parlamentos têm sido pioneiros na criação de regimes de regulação da ética política, mas através de modelos e instrumentos diferentes.
- »» A maioria dos governos europeus tem vindo a adotar códigos de conduta, mas a abrangência destas normas e a sua supervisão variam entre países. Em alguns estados, a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento dos códigos de conduta compete ao parlamento, noutros a entidades externas e noutros ainda apenas ao chefe de governo.

6. A regulação da ética política em Portugal

Desde o início dos anos 1980 que a regulação da ética na política portuguesa tem sido um processo incremental, mas fragmentado, e com uma postura de “dois pesos e duas medidas” por parte dos atores políticos. Por um lado, estes atores exercem pressão para que haja mais regulação, fiscalização e cumprimento das normas adotadas. Por outro, resistem à adoção de quaisquer medidas legais que possam interferir ou até limitar os seus interesses, e descartam qualquer responsabilidade por legislação e mecanismos de supervisão mal desenhados. Os alçapões legislativos e as instituições inócuas neste domínio são uma constante, mas a culpa tende a “morrer solteira”. Os avanços regulatórios que, apesar de tudo, têm sido feitos devem-se mais a fatores externos, tais como: a crise económico-social; a crescente intolerância à corrupção e a preocupação pública suscitada por estes temas; o aumento de escândalos envolvendo a integridade dos políticos e das instituições políticas; a maior atenção dada pela comunicação social ao tema; a pressão de organismos internacionais; a criação de mecanismos de revisão como o GRECO — Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa; e ainda a classificação de países de acordo com índices de perceções de corrupção ou boa governança. Apesar das sucessivas vagas reformistas, a perceção geral, capturada nos inquéritos do Eurobarómetro especial sobre corrupção, é a de que não há um compromisso

credível por parte dos partidos políticos, parlamentos e governos nesta matéria que garanta uma clarificação e aplicação consistente e convincente dos padrões éticos exigidos.

Uma década após a Revolução de Abril de 1974, que abriu o caminho ao regime democrático, os atores políticos foram forçados a adotar medidas anticorrupção que incluíam também disposições visando seu próprio comportamento. O pacote anticorrupção do início dos anos 1980 foi a primeira de três reformas regulatórias que visavam combater a corrupção política e a má conduta ética, nomeadamente através da introdução do controlo público sobre a riqueza dos funcionários eleitos (Lei n.º 4/83). Estes primeiros desenvolvimentos coincidiram com dois resgates financeiros do Fundo Monetário Internacional e com o processo de adesão à, então, Comunidade Económica Europeia. Foi uma reforma dirigida aos titulares dos cargos políticos sem qualquer menção às instituições onde exerciam as suas funções. As declarações patrimoniais foram introduzidas em 1983 a um grupo limitado de políticos e altos cargos públicos, competindo ao Ministério Público (junto do Tribunal Constitucional) a sua apreciação formal. As declarações eram e continuam a ser sujeitas a uma verificação meramente formal e casuística, sem qualquer avaliação substantiva da validade e veracidade do conteúdo, designadamente a sua confrontação com outras fontes de informação e monitorização de possíveis variações no tempo e em relação a determinadas categorias.

A segunda reforma normativa decorreu entre 1993 e 1995, com a adoção de um novo regime de incompatibilidades, financiamento partidário e eleitoral, a revisão do Estatuto dos Deputados e a criação de uma comissão parlamentar de ética. Introduziram-se as declarações de interesses, que tiveram o mesmo destino das declarações patrimoniais. Os responsáveis políticos tinham de apresentar uma declaração de interesses ao Tribunal Constitucional. Contudo, essas declarações não eram alvo de uma verificação robusta de potenciais conflitos de interesses. Dito isto, uma das principais inovações desta reforma em matéria de (auto)regulação ética nas instituições políticas nacionais (governo e parlamento) foi a introdução de um Registo de Interesses ao abrigo do artigo 26.º do Estatuto dos Deputados (Lei 7/93) e do artigo 7.º-A do regime de incompatibilidades e impedimentos (Lei 64/93).

A criação, em 1995, de uma comissão parlamentar permanente de ética também foi um marco simbólico desta vaga de reforma. O formato e composição da dita comissão, bem como o seu grau de autonomia na gestão dos processos e respetiva apreciação ou inserção no sistema de integridade nacional não foram objeto de uma reflexão informada por parte do legislador, o que nem configura novidade neste domínio, nem é uma especificidade do caso português. As instituições dedicadas a prevenir e combater a corrupção ou a supervisionar a regulação da ética política surgem, muitas vezes, sem estudos prévios de viabilidade e sem o necessário suporte técnico que identifique as vantagens, as desvantagens, os riscos e as oportunidades de uma decisão desta natureza, o que acaba por resultar numa coleção de

órgãos mal formatados e inócuos que perduram no tempo e criam uma falsa sensação de que algo foi feito. Não ficou claro, à época, o que se pretendia com a nova comissão parlamentar de ética. E ainda hoje, as suas herdeiras institucionais não se revelaram instrumentos credíveis para a gestão da conduta ética dos deputados. Atendendo ao seu formato e *modus operandi*, a probabilidade de este órgão de supervisão da ética política vir a ganhar alguma relevância institucional é remota.

A terceira vaga de reforma ocorreu em 2019, com o pacote de transparência resultante de uma *Comissão Eventual* para o Reforço da *Transparência* no Exercício de Funções Públicas. Após três anos de trabalho em sede de comissão, foram introduzidas algumas modificações legislativas em matéria de regulação de conflitos de interesses, incompatibilidades e declaração de ativos patrimoniais. As medidas mais relevantes relacionadas com os titulares de cargos políticos foram: i) a fusão das três declarações obrigatórias numa única declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos; ii) o endurecimento das sanções por incumprimento de obrigações declarativas, que podem agora resultar em penas de prisão; iii) o alargamento das incompatibilidades; iv) a extensão das regras referentes à aceitação de presentes e hospitalidade a todos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos; e v) a criação de uma Entidade para a Transparência.

A Entidade para a Transparência é um órgão independente que funcionará sob os auspícios do Tribunal Constitucional,

responsável pela avaliação e fiscalização da declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos. As suas funções são essencialmente de cariz administrativo e não vão além do tipo de verificação formal anteriormente praticado. No momento em que escrevemos, setembro de 2022, a Entidade de Transparência ainda não está operacional, tendo alimentado uma discussão estéril sobre a sua localização e composição.

Foi também adotada a Lei n.º 78/2019 de 2 de setembro, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da administração pública e gestores públicos (vulgo “lei antinepotismo”) após a divulgação de uma profusão de laços familiares em vários gabinetes ministeriais, atingindo até 50 indivíduos e 20 famílias, entre ministros e funcionários. As novas regras estabelecem que é vedado aos membros do governo nomear parentes até ao quarto grau da linha colateral do titular do cargo, ou seja, primos. Contudo, à exceção de um caso, que levou à demissão imediata dos atores envolvidos, as polémicas nomeações não foram feitas por um familiar, mas por colegas. Em casos de *nepotismo cruzado*, a nova lei não tem qualquer aplicabilidade. Na verdade, a aprovação de tais dispositivos legais pode ter sortido um efeito contrário, ou seja, o de legitimar uma prática contrária aos padrões de ética exigidos pela opinião pública, como aliás fica claro no julgamento que os cidadãos fazem do cenário de nepotismo no inquérito realizado no âmbito deste estudo.

Este conjunto de reformas, que, por parcimónia, não detalhamos, focou-se sobretudo nos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, tendo sido alargado, mais recentemente, aos magistrados, em cumprimento das recomendações do GRECO. O contexto ético em que os partidos políticos operam também se alterou. O financiamento partidário e eleitoral é regulado desde o início da década de 1990 e sujeito a alguma fiscalização, com sanções efetivas desde 2005. Esta lei foi revista várias vezes, com avanços e recuos: a regulação do financiamento político provocou algumas mudanças na organização interna e no funcionamento dos partidos políticos, por exemplo, através da introdução de procedimentos contabilísticos e de reporte e da identificação de responsáveis legais pelas contas anuais dos partidos e das campanhas eleitorais. No entanto, o estabelecimento de padrões de conduta dentro das organizações partidárias (através da revisão dos estatutos do partido ou da adoção de códigos de conduta) e a aplicação desses padrões aos seus membros (por meio de órgãos jurisdicionais convencionais ou comissões de ética específicas) permaneceram à margem desses esforços regulatórios. Quaisquer medidas de autorregulação em vigor foram adotadas voluntariamente pelas lideranças partidárias e aplicam-se apenas a um número reduzido de partidos.

A natureza incremental destas reformas, a legislação por medida e a importação de modelos estrangeiros levantaram aspetos importantes, tanto no que diz respeito ao alcance e eficácia dos instrumentos adotados, quanto à vontade política dos legisladores de mudarem o *status quo*. É possível elencar algumas tendências gerais de

reforma que têm perdurado ao longo dos últimos 48 anos de democracia:

- A natureza reativa e circunstancial da maioria das reformas, que surgem em resposta a um escândalo ou a práticas recorrentes.
- A legislação como uma *manta de retalhos*. Há uma tendência para tratar através da lei o que a ética individual e coletiva não consegue gerir no quotidiano das instituições políticas. Por isso, o âmbito de aplicação da lei permanece estritamente formal e prevalece uma ética de grupo que tende a restringir os julgamentos à norma legal em vigor. De um modo geral, para as elites políticas, o que não é proscrito por lei é eticamente aceitável.
- A regulação de condutas tende a ser feita por medida, o que geralmente resulta na adoção do mínimo denominador comum. À semelhança de outras medidas legislativas de regulação da ética política, as normas que regem os conflitos de interesses são concebidas, adotadas e implementadas pelos mesmos atores políticos cuja conduta pretendem regular. As alterações ao regime de incompatibilidades afetam todos os deputados e são, muitas vezes, o resultado de uma intensa negociação e acomodação em sede de comissão. A adoção de novas incompatibilidades ou impedimentos acaba por se cingir a um conjunto restrito de situações, em alguns casos *ad hominem*, que reúnem um consenso alargado

entre os principais partidos com representação parlamentar.

- Permanece a dificuldade em instituir um regime regulatório que possibilite a gestão de conflitos de interesses de forma contínua: antes, durante e depois da titularidade do cargo.

Como é regulada a ética política dentro dos partidos portugueses?

Embora o sistema partidário português seja um dos mais regulamentados da Europa, a lei dos partidos tem-se mantido completamente omissa quanto à exigência de iniciativas de autorregulação às organizações partidárias, como as que vão surgindo um pouco por toda a Europa.

Nem a lei sobre partidos políticos nem a lei sobre financiamento de partidos e campanhas eleitorais estabelecem qualquer tipo de exigência no sentido de os partidos adotarem normas internas ou mecanismos de fiscalização para disciplinarem a conduta ética dos seus membros, funcionários e representantes. A Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto) estabelece que estes devem reger-se internamente “pelos princípios da organização e da gestão democráticas” (número 1 do artigo 5.º) e prosseguir os seus fins de forma transparente (artigo 6.º), além de estarem obrigados a instituir estatutariamente um órgão de jurisdição (artigo 24.º). O artigo 27.º da Lei dos Partidos Políticos é dedicado exclusivamente ao órgão de jurisdição, mas abrange

apenas a sua composição e não o seu papel na estrutura interna de governação. A lei exige apenas que estes órgãos sejam eleitos e estabelece uma regra de incompatibilidade aos seus membros (ao abrigo do princípio da separação de poderes) cabendo, depois, a cada partido decidir o desenho institucional dos seus órgãos internos, a forma como se devem enquadrar na estrutura de governança interna, o tipo de composição e competências que devem ter e os deveres e responsabilidades a que os seus membros estão sujeitos.

Na maioria dos partidos, os conselhos de jurisdição têm tido uma dupla função. Por um lado, são responsáveis pela resolução de litígios internos, com frequência em eleições para os órgãos nos diferentes níveis da estrutura partidária ou em processos de seleção de candidatos. Por outro lado, e na maioria dos casos, são também responsáveis por lidar com alegadas violações das regras estatutárias e outros normativos internos e por aplicar sanções disciplinares aos representantes e militantes do partido, além de lidarem com queixas apresentadas contra o partido nas instâncias judiciais.

Embora a Lei dos Partidos Políticos seja omissa no que diz respeito ao desenho institucional dos órgãos disciplinares internos dos partidos portugueses, não deixa de aplicar à sua ação disciplinar duas normas fundamentais do Estado de Direito, no seu artigo 22.º: a legalidade da decisão, ou seja, uma ação disciplinar não pode afetar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres prescritos na Constituição e na lei geral; e a lisura processual, ou seja, a aplicação de sanções disciplinares deve sempre assegurar a garantia de uma audiência justa, do direito de defesa e da possibilidade de reclamação ou recurso da decisão.

Conforme já referido, a Lei dos Partidos Políticos prevê ainda, no seu artigo 30.º, que todas as medidas disciplinares praticadas contra um membro por qualquer órgão possam ser impugnadas perante o órgão jurisdicional interno competente e que os membros lesados, bem como qualquer outro órgão do partido, possam recorrer judicialmente da decisão junto do Tribunal Constitucional. A título de exemplo, na preparação das listas de candidatos às eleições autárquicas de 2021, no concelho de Aveiro, surgiram várias discórdias no seio das estruturas locais do PSD, o que levou vários militantes a apresentarem queixa ao conselho de jurisdição e, posteriormente, a recorrerem da decisão junto do Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 674/2021). Ainda nesse ano, por exemplo, o conselho de jurisdição do Partido Socialista decidiu primeiro expulsar e depois apenas suspender o militante e também presidente da Câmara de Matosinhos por comentários considerados xenófobos. Manuel dos Santos, o socialista em causa, acabou por recorrer da decisão junto do Tribunal Constitucional, tendo ganho a ação contra o partido (Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 396/2021).

Como é regulada a ética política no parlamento português? — Algumas normas, supervisão interna, pouca aplicação

O Estatuto dos Deputados foi, durante décadas, o único documento que incluía algumas disposições em matéria de ética política. Adotado pela primeira vez em 1983, e ainda em vigor, o estatuto passou por onze alterações, a última em 2019. Apesar de não ser necessariamente um documento

de referência em questões de integridade, regula alguns aspetos importantes, como a perda de mandato, as incompatibilidades e impedimentos e os registos de interesses. O grande passo no sentido da autorregulação da ética parlamentar foi dado em 1995, com a introdução do capítulo IV sobre o Registo de Interesses no Estatuto dos Deputados à Assembleia da República. O parlamento tomou, pela primeira vez, a iniciativa de fixar normas de conduta para os seus membros e criar mecanismos de supervisão internos, através da criação de um registo dos interesses público dos deputados (artigo 26.º), da criação da primeira definição provisória sobre potenciais conflitos de interesses na atividade parlamentar (artigo 27.º) e da criação de uma Comissão Parlamentar de Ética (artigo 28.º) (atual Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados).

Foi apenas em 2019, consequência do pacote legislativo para a transparência, que o Estatuto dos Deputados foi complementado com um Código de Conduta. Porém, se o Estatuto dos Deputados tem força de lei, o Código é simplesmente uma resolução parlamentar. Apesar de elencar os princípios éticos de liberdade, independência, prossecução do interesse público, transparência e responsabilidade política, e de reafirmar os deveres e obrigações dos deputados já previstos no estatuto, é um instrumento com alcance bastante limitado, uma vez que só regula ofertas e hospitalidade. Perante esta limitação, pode dizer-se que o principal instrumento de autorregulação no parlamento continua a ser o Estatuto dos Deputados. Além disso, a regulação das obrigações declarativas de património, incompatibilidades

e impedimentos, que durante décadas estiveram divididas em duas leis distintas, foram fundidas em 2019 num único ato: o Regime de Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (que se aplica a outros cargos para além dos deputados).

A supervisão do cumprimento das regras de conduta no parlamento tem sido menos estável ao longo dos anos, com avanços e retrocessos. A dita Comissão Parlamentar de Ética, criada em 1995, tinha apenas poderes consultivos. Podia emitir pareceres sobre questões relativas a incompatibilidades, incapacidades, impedimentos, imunidades, conflitos de interesses, suspensão e perda de mandato, entre outras questões que, de alguma forma, podiam afetar o mandato de um deputado. Quando identificava a existência de um impedimento ou incompatibilidade, a Comissão emitia um parecer sujeito à aprovação do plenário da Assembleia da República, que, por sua vez, dava ao deputado um prazo de 30 dias para resolver a situação. Em 2015, a Comissão Parlamentar foi depreciada a Subcomissão de Ética dentro da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais e manteve-se assim até à criação, em 2019, da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados. Tal como as suas antecessoras institucionais, esta 14.^a Comissão Parlamentar é composta apenas por deputados (23 efetivos e 23 suplentes), refletindo aproximadamente a distribuição partidária no plenário. A Comissão está subdividida em dois grupos de trabalho, um dedicado à verificação das declarações de interesses e outro, mais recente, à aplicação do código de conduta.

A Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados verifica e emite pareceres sobre incompatibilidades, incapacidades e impedimentos, declarações de interesses, levantamento de imunidades ou situações de conflitos de interesses. Instrui também processos de impugnação de elegibilidade e perda de mandato; verifica os poderes dos deputados; procede a inquéritos relativos a factos ocorridos no parlamento que possam comprometer a dignidade de um deputado ou configurem eventuais violações dos deveres dos deputados; emite declarações e recomendações sobre boas práticas parlamentares e aprecia quaisquer outras questões relativas ao mandato dos deputados. Em algumas matérias, a Comissão atua por iniciativa própria e noutras atua apenas a pedido dos deputados visados ou por determinação do presidente da Assembleia da República. Por exemplo, a apreciação e a emissão de um parecer sobre eventuais conflitos de interesses só podem ser solicitadas pelo declarante para pedir aconselhamento e esclarecimento, ou pelo presidente da Assembleia da República, ao passo que a avaliação de conflitos de interesses que não tenham sido objeto de declaração pode ocorrer por iniciativa da própria Comissão ou a pedido de qualquer cidadão, implicando, neste caso, a admissibilidade da queixa.

O Registo de Interesses para deputados e membros do governo é mantido e gerido pelo parlamento e está disponível *online* para consulta pública. O preenchimento obrigatório do registo não impede que os deputados optem por omitir conflitos de interesses aparentes, potenciais ou reais que possam surgir no âmbito das suas funções. O artigo

27.º do Estatuto dos Deputados é claro a este respeito, exigindo que os deputados declarem os seus interesses sempre que apresentem um projeto de lei ou intervenham em quaisquer trabalhos parlamentares. No entanto, o âmbito da declaração oral ou escrita é limitado. Grosso modo, diz respeito apenas aos interesses que resultem numa vantagem em consequência direta da lei ou de uma resolução da Assembleia da República. Embora esta disposição legal pretenda encontrar um equilíbrio entre um registo mais estático baseado no cumprimento de regras prescritas e uma divulgação mais dinâmica e voluntária de interesses que possam pôr em causa a objetividade ou imparcialidade dos deputados, a forma como está enquadrada limita severamente a sua aplicação. Além disso, não estão previstas sanções para os parlamentares e membros do governo que não cumpram a obrigatoriedade de registar ou declarar os seus interesses durante o exercício de funções.

Apesar das regras estabelecidas e da supervisão do cumprimento dessas regras pela Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, não só o regime de autorregulação carece de um quadro sancionatório formal, como também não é acompanhado de uma cultura de sanção moral pelos pares. Salvo um conjunto muito específico de infrações à lei, nomeadamente em matéria de incompatibilidades e impedimentos, o regime de autorregulação de conflitos de interesses é bastante permissivo. Por exemplo, se um deputado assumir uma atividade potencialmente incompatível com o exercício do seu mandato, em violação do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos

Públicos (Lei n.º 52/2019, de 31 de julho), será obrigado pelo parlamento a resolver tempestivamente essa situação. Se o deputado entender não o fazer, corre o risco de perder o mandato. Porém, se as infrações estiverem relacionadas com violações de disposições éticas no âmbito do Estatuto dos Deputados ou do Código de Conduta, como por exemplo a não divulgação de um potencial conflito de interesses ou a ausência de registo de uma oferta de terceiros, não lhe serão aplicadas sanções porque não estão previstas.

Como é regulada a ética política no governo português? — Uma regulação amputada

Tal como os deputados, o cargo de membro do governo rege-se pelo Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos. Ou seja, os governantes estão sujeitos a um regime de incompatibilidades e impedimentos mais exigente do que o aplicável aos deputados, uma vez que exercem um cargo em regime de exclusividade, ao contrário destes últimos. Devem também entregar uma declaração de património e interesses ao Tribunal Constitucional e preencher o registo de interesses disponível no *website* da Assembleia da República. Finalmente, estão sujeitos a um período de quarentena de três anos após cessarem funções em empresas privadas que prossigam atividades no sector anteriormente sob a sua tutela, embora as situações que originam este impedimento sejam, na prática, bastante reduzidas (apenas as empresas que foram objeto de privatização ou que beneficiaram de incentivos financeiros ou fiscais de natureza contratual).

A regulação da ética política a nível do governo também tem vindo a evoluir na última década devido à adoção de um Código de Conduta, um instrumento de autorregulação sem estatuto de lei aprovado em Conselho de Ministros no início do mandato. Até à data, o Código teve duas versões (2016 e 2019), apenas com pequenas diferenças de redação entre ambas. O Código concentra-se sobretudo na questão da oferta de convites para eventos, hospitalidade e outras ofertas aos membros do governo e no uso de recursos do Estado. A regulação do conflito de interesses é mencionada, mas não há uma operacionalização suficientemente detalhada do conceito nem dos procedimentos de prevenção e gestão desses conflitos. O Código de Conduta também se aplica a adjuntos e assessores, secretários pessoais e outros peritos que exercem funções nos gabinetes ministeriais. Este *staff* está também abrangido pelo Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, *que* estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do governo.

O problema é que não existe um órgão (colegial ou unipessoal) especificamente encarregado de zelar pela aplicação do Código de Conduta e de assegurar o seu cumprimento. O Código estabelece que cada indivíduo tem de responder perante o seu superior hierárquico, ou seja, os membros dos gabinetes respondem ao governante com quem trabalham, os secretários de Estado respondem ao respetivo ministro e os ministros ao primeiro-ministro. Não estão previstas outras sanções, além da *responsabilidade política*, um conceito não operacionalizado no código.

O primeiro-ministro tem a palavra final e decide, com base em critérios políticos adequados às circunstâncias e ao caso em concreto, se demite ou não o ministro em causa. A nível governamental, o modelo de regulação de ética política só prevê a fixação de normas (*norm-setting*), de âmbito e aplicabilidade limitada, não tendo ainda institucionalizado a sua fiscalização (*oversight*) e execução (*enforcement*).

Ideias-Chave

- »» Em Portugal, a regulação da ética política tem decorrido de forma incremental, mas fragmentada e inconsistente, ao longo das últimas quatro décadas. Os avanços têm sido provocados por pressão exógena, isto é, em resposta a escândalos e advertências por parte de organizações internacionais.
- »» Também no caso português, ainda é pouco comum os partidos políticos equiparem-se com instrumentos de autorregulação ética, como códigos de conduta e comissões de ética.
- »» Em Portugal, o parlamento possui um recém-adotado Código de Conduta e um órgão de supervisão próprio: a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados. Contudo, a Comissão é desprovida de poderes disciplinares.
- »» O governo português possui um código de conduta, mas não existe uma entidade responsável pela verificação da observância das regras legais. De um modo geral, compete (sobretudo) ao primeiro-ministro velar pelo seu cumprimento.

7. A visão dos eleitores versus a visão dos políticos sobre a eficácia da (auto) regulação da ética política

No Capítulo anterior, descrevemos os esforços crescentes das instituições e organizações políticas para estabelecer internamente os seus padrões éticos. Neste capítulo, exploramos a forma como (1) os eleitores e (2) os políticos avaliam a eficácia dos instrumentos mais comuns de (auto) regulação ética na política. Compreender como eleitores e políticos avaliam essas medidas é importante por vários motivos. Em primeiro lugar, se os instrumentos éticos forem considerados ineficientes pelos eleitores é improvável que melhorem a confiança e a legitimidade institucionais, um dos objetivos finais da regulação ética. Em segundo lugar, os incentivos dos líderes partidários para impor e aprofundar esforços de regulação estão condicionados ao modo como os eleitores acolhem essas iniciativas. Finalmente, sem o apoio e a aquiescência dos próprios políticos, é improvável que os esforços de regulação resultem em mudanças de comportamento sustentáveis e numa melhoria dos padrões de ética na política.

Para estudar como políticos e eleitores respondem aos diferentes esforços de regulação no seio dos partidos, desenvolvemos um estudo experimental no âmbito dos dois

inquéritos que realizámos junto dos cidadãos, e junto dos deputados e eleitos locais em Portugal. Este estudo experimental visou testar as preferências de eleitores e políticos e identificar em que diferem. Pedimos aos eleitores e aos políticos que avaliassem uma série de combinações de programas partidários hipotéticos que apresentavam múltiplas combinações de quatro instrumentos de autorregulação ética amplamente discutidas na literatura: a publicação das declarações patrimoniais dos candidatos; o registo obrigatório de reuniões de lóbi; a limitação de mandatos; e as sanções disciplinares para políticos e quadros partidários envolvidos em escândalos de corrupção. Aos participantes de cada um dos grupos — políticos e eleitores/cidadãos —, foram apresentados vários cenários e opções de medidas de autorregulação que teriam de escolher, conforme a tabela abaixo.

Tabela 2. Cenários e opções de autorregulação da ética política

Instrumentos	Opções
1. Declarações patrimoniais dos candidatos	O Partido não publica as declarações patrimoniais dos seus candidatos. O Partido publica <i>online</i> as declarações patrimoniais de todos os seus candidatos após as eleições. O Partido publica <i>online</i> as declarações patrimoniais de todos os seus candidatos antes das eleições.
2. Registo obrigatório de reuniões de lóbi	Não é obrigatório. O Partido promete que publicará <i>online</i> um registo de todas as reuniões que mantiver com lobistas e grupos de interesses.
3. Limitação de mandatos	A atual liderança não impõe a limitação de mandatos. A atual liderança exclui das listas eleitorais quem tiver atingindo três mandatos consecutivos. Os estatutos do Partido impõem a limitação de mandatos a indivíduos que tenham atingido três mandatos num cargo.
4. Sanções disciplinares a políticos envolvidos em escândalos de corrupção	Não é obrigatório. O Partido promete expulsar do partido indivíduos acusados de corrupção que ocupem cargos políticos.

O desenho da experiência permite isolar o efeito causal marginal de cada um destes instrumentos em diferentes resultados. As análises sugerem quatro resultados principais. Primeiro, as elites políticas parecem estar dispostas a apoiar — e os eleitores parecem estar dispostos a recompensar — os quatro instrumentos de autorregulação de ética propostos neste estudo experimental. Os políticos são mais propensos a apoiar os partidos que disponibilizam as declarações patrimoniais dos seus candidatos, especialmente antes de uma eleição.

Em segundo lugar, a limitação de mandatos é o único instrumento em relação ao qual políticos e eleitores têm preferências diferentes. Os eleitores *recompensam* os partidos que impõem limites de mandatos internamente na elaboração das listas, mas não fazem uma distinção entre os limites impostos de forma *ad hoc* pela atual liderança do partido (e, por conseguinte, mais circunstanciais) e as disposições definidas pelos estatutos do partido, mais duradouras. Já os políticos não olham para a limitação de mandatos como uma estratégia anticorrupção eficaz. Ainda assim, os limites inscritos nos estatutos do partido são recebidos de forma mais positiva do que os limites impostos pela atual liderança.

Em terceiro lugar, embora todos os instrumentos tenham efeitos moderados, a promessa de expulsar políticos acusados de corrupção é a medida de autorregulação que produz mais reações, tanto nos eleitores como nos políticos, ambos defendendo de forma veemente a expulsão.

Por fim, os dados sugerem que a proximidade ideológica

entre eleitores e partidos mitiga o efeito das medidas de autorregulação ética no apoio dos cidadãos ao partido. Os efeitos em relação aos partidos que divulgam informações sobre a situação patrimonial dos candidatos e punem políticos acusados de corrupção parecem ser menores quando os eleitores estão ideologicamente mais próximos dos partidos em questão. Contudo, é preciso ter em conta que os efeitos da proximidade ideológica são pequenos e, portanto, devem ser interpretados com algum cuidado. Por outro lado, os efeitos da proximidade ideológica não se fazem sentir em relação à introdução de limites de mandatos na elaboração das listas eleitorais. Estas duas descobertas sugerem que os eleitores podem não recompensar os esforços de autorregulação da ética política por parte de diferentes partidos da mesma forma. Porém, os resultados não são conclusivos e convidam a mais investigação neste domínio.

Ideias-Chave

- »» De um modo geral, as elites políticas parecem estar dispostas a apoiar a adoção de medidas de autorregulação e os eleitores parecem dispostos a recompensar esse compromisso ético.
- »» Legisladores e cidadãos parecem concordar na necessidade de melhorar os mecanismos de verificação da integridade dos candidatos, bem como, de reforçar os poderes disciplinares e a adoção de medidas punitivas (i.e., expulsão) em relação a membros de partidos envolvidos em casos de corrupção.
- »» Os legisladores são particularmente reticentes à extensão da limitação de mandatos, quer por decisão da liderança partidária, quer estatutariamente, enquanto os cidadãos se demonstram favoráveis.
- »» A proximidade ideológica entre eleitores e partidos pode moderar o efeito das medidas de autorregulação ética no apoio dos cidadãos ao partido. Porém, os resultados são ainda pouco conclusivos, pelo que devem ser interpretados com cautela.

Conclusão

Neste trabalho, propusemo-nos compreender a crescente preocupação dos cidadãos com um eventual declínio dos padrões éticos na vida política, procurando responder a quatro questões interligadas: 1) Os cidadãos e os políticos têm as mesmas expectativas sobre padrões éticos na política?; 2) Até que ponto os políticos estão cientes do risco reputacional associado à má conduta ética no desempenho de funções?; 3) Que medidas têm os políticos vindo a implementar a nível partidário, parlamentar e governamental para mitigar esses riscos?; e 4) Os cidadãos e os políticos avaliam do mesmo modo a eficácia dessas medidas de promoção da transparência e integridade na política? Para abordar estas questões, recorreremos a diferentes teorias e métodos de recolha de dados.

Esta combinação de métodos permitiu-nos abordar as nossas perguntas de partida de vários ângulos de análise.

A qualidade da ética política em democracia depende, em grande parte, da relação entre os cidadãos e os seus representantes políticos (Uhr, 2006). Para averiguar as expectativas dos cidadãos sobre a conduta dos políticos em funções e a consciencialização dos políticos sobre os riscos reputacionais que possam advir da sua má conduta, realizámos dois inquéritos interligados e complementares: um às elites (representantes políticos nacionais e locais) e outro à opinião pública. Os inquéritos foram

implementados sem grande distanciamento temporal, o que torna este estudo uma referência na área. A partir dos dados recolhidos pelos inquéritos, torna-se evidente que, para a opinião pública, a corrupção política não abrange apenas condutas e práticas que violam a lei, mas também outras consideradas inaceitáveis no desempenho de cargos políticos e que minam a confiança dos cidadãos. A conduta dos políticos no exercício de funções é julgada conforme ou desviante com base em *expectativas padronizadas* da sociedade sobre o seu papel nas instituições políticas (Truman, 1971). Portanto, é importante avaliar se essas “expectativas de decência e civilidade” (Williams, 2006) mudaram e se a interpretação que governantes e governados delas fazem se tornou ainda mais discrepante nos últimos anos.

Olhando para os dados coligidos podemos concluir, em linha com estudos semelhantes noutras democracias europeias, que os portugueses revelam menos tolerância à corrupção do que os seus representantes eleitos, tanto a nível local como a nível nacional. A honestidade é valorizada pelos cidadãos como o princípio basilar que deve orientar a conduta dos titulares de cargos políticos nas instituições democráticas. E é justamente aí que as interpretações divergem: enquanto os políticos tendem a reconhecer a lei como o único critério orientador da sua conduta, os cidadãos esperam um pouco mais, por uma questão de honestidade. Dito de outro modo, na ótica dos cidadãos, os políticos devem abster-se de relativizar ou de se envolverem em práticas que, podendo ser legais *stricto sensu*, não deixam de ser eticamente impróprias. Não respeitar este princípio

pode resultar numa quebra de confiança. Como John Uhr (2016) nos alertou, numa democracia «a corrupção política avança sob a cobertura de muitos disfarces, incluindo o disfarce “na política tem que ser mesmo assim”».

Em relação aos riscos reputacionais associados à corrupção política, não encontramos grandes discrepâncias na forma como os deputados e os eleitos locais olham para os efeitos da corrupção política. Ambos os grupos de políticos estão igualmente preocupados com os danos que possam advir da sua má conduta, não obstante as diferenças de notoriedade e de responsabilidade associadas aos cargos em questão.

Mapeámos também medidas autorregulatórias implementadas pelos partidos, parlamentos e governos na Europa. Recolhemos e classificámos informações institucionais em três dimensões regulatórias: fixação, fiscalização e execução das regras. No geral, descobrimos que a regulação ética no seio de partidos políticos, parlamentos e governos evoluiu positivamente a nível da fixação de normas (através da adoção de códigos de conduta, por exemplo), mas apenas com melhorias marginais em relação à supervisão e aplicação dessas normas. Apesar dos benefícios reputacionais que podem ser retirados de uma boa regulação da ética política, em particular num contexto de crescente pressão externa, os progressos obtidos até ao presente foram residuais (Saint-Martin, 2006).

A introdução de novos regulamentos éticos ou a modificação dos existentes exige, muitas vezes, a alteração de leis

e estatutos, o que implica alcançar algum grau de acordo entre os diferentes grupos (partidos, fações, grupos parlamentares) quanto ao modelo regulatório a adotar. As reformas éticas têm sempre efeitos distributivos: alguns grupos apoiarão a mudança, enquanto outros preferirão o *status quo* e resistirão à mudança. Não obstante tudo isto, a elite política tende a manter-se coesa face à pressão externa em defesa de uma regulação ética mais eficaz, sempre que isso prejudique diretamente os seus interesses ou o controlo que exerce sobre a aplicação e execução das normas. Isso não significa que a autorregulação tenha sempre a preferência dos políticos em detrimento da externalização da fiscalização das normas. Por razões estratégicas, os políticos podem sempre responder à pressão externa concordando com padrões mínimos, orientados mais para ganhos simbólicos de curto prazo do que para um compromisso em torno de uma forma mais rigorosa e transparente de fazer política a longo prazo. Além disso, a supervisão externa não é necessariamente uma garantia de independência e de imparcialidade. A robustez dos regimes regulatórios não é determinada apenas pelo grau de externalização. Hoje, a maioria dos regimes tende a apresentar uma combinação de elementos externos e internos de regulação da ética política, independentemente de serem perçecionados como eficazes ou não.

O nosso estudo sugere que nos países onde há um bom histórico de aplicação de normas de conduta no interior das instituições, os políticos têm uma maior margem de manobra para evitarem reformas intrusivas, pelo menos enquanto a autorregulação não resultar

em ineficiência e impunidade. Onde a regulação da ética política é sistematicamente perçecionada como ineficaz, independentemente do seu pendor interno ou externo, os agentes políticos estão mais expostos à pressão vinda de fora para encetarem novas reformas, mas também mais propensos a enveredar por ações simbólicas, aprovando regras pouco consistentes ou de difícil aplicação e com mecanismos de supervisão inócuos. Identificámos ainda três tendências interligadas neste domínio: um impulso para mais regras escritas (*formalização*), para a interdição de condutas (*proibicionismo*) e para a fiscalização e execução externa das regras em vigor (*externalização*).

Parece haver uma forte crença em todas as democracias europeias de que, ao atribuir a responsabilidade de definir, fiscalizar e fazer cumprir os padrões éticos dos titulares de cargos políticos a órgãos externos (perçecionados como sendo mais independentes), o sistema de regulação da ética política tornar-se-á menos politizado, mais eficaz e, consequentemente, mais confiável aos olhos dos cidadãos. Mas este pressuposto não está provado empiricamente. Tornou-se norma fazer crer aos cidadãos que “o problema” se resolve com a adoção de normas legais inconsistentes, de difícil aplicação e com uma supervisão externa superficial. A regulação da ética política é uma questão de valência, o que significa que todos parecem ser a favor de cada vez mais leis para impedir condutas impróprias na política. Além de ser considerada “a coisa certa a fazer numa democracia”, este tipo de soluções é também politicamente fácil de adotar, visto que uma grande parte

dessas regras tem pouca ou nenhuma aplicabilidade e, portanto, há poucos custos associados (Saint-Martin, 2006).

Por último, concebemos dois novos estudos experimentais inseridos nos inquéritos realizados aos cidadãos e às elites políticas, respetivamente. É a primeira vez que um estudo deste género é feito em Portugal e os resultados foram muito reveladores. Os dados indicam um determinado grau de concordância entre políticos e eleitores quanto a um leque específico de instrumentos de autorregulação.

Este resultado sugere que os políticos portugueses parecem estar recetivos à melhoria da autorregulação da ética política e que os eleitores parecem dispostos a recompensar os esforços que os partidos venham a desenvolver nesse sentido. Talvez esta seja a luz ao fundo do túnel. Mas, para tal, é necessário que esses esforços de (auto)regulação da ética na política atendam às expectativas dos cidadãos, seguindo uma estratégia eficaz para recuperar a confiança nos partidos políticos e promover a transparência nos cargos públicos. Caso contrário, políticos e eleitores permanecerão presos a um movimento perpétuo de reformas simbólicas e desilusão.

Glossário

Alçapões legislativos — Normas legais pouco claras, deliberadamente introduzidas na lei com o intuito de permitir, de maneira artilosa, os visados de se esquivarem da sua aplicação.

Peculato — Crime no exercício de funções que implica a subtração, desvio ou uso abusivo, em proveito próprio ou de terceiros, de dinheiros públicos e de bens, móveis ou imóveis, que tenham sido confiados ao detentor de um determinado cargo, ou que estejam na sua posse ou possam ser acedidos em virtude das suas funções.

Políticos de negócios — Atores políticos que concebem a política como uma atividade que serve para fazer negócios e que corresponde a um sistema de valores no qual o poder, os negócios e os laços de amizade ocupam um lugar privilegiado. Para os políticos de negócios, a política não é feita de ideologias ou de valores, mas de oportunidades de negócio, e o poder e as instituições são apenas uma rampa, um instrumento para a prossecução de interesses privados. A política é feita de regras e convenções, mas também de inúmeras zonas cinzentas. É um jogo complexo de luzes e sombras onde as competências de contorno da lei, o oportunismo, a arrogância, a falta de escrúpulos, a criação de laços de confiança e de redes de trocas de favores de que os políticos de negócios dispõem, são essenciais ao seu sucesso.

Seleção adversa — É o termo usado para definir a situação em que, durante o processo de seleção dos futuros membros do governo, o primeiro-ministro tem informação limitada sobre a idoneidade dos potenciais nomeados. Essa *assimetria* de informação pode levar o primeiro-ministro a incorrer num erro de *casting*, ou seja, a escolher uma pessoa com riscos reputacionais associados, que poderão vir a afetar negativamente a sua imagem e a imagem do governo.

Abreviaturas e Acrónimos

ACOBA *Advisory Committee on Business Appointments* (Conselho do Primeiro-Ministro para os Interesses dos Ministros e uma Comissão Consultiva para Cargos Profissionais do Reino Unido)

BE Bloco de Esquerda

COE Conselho da Europa

EPOCA (projeto) Corrupção e crise económica, uma combinação perigosa: Compreender as interações processo-resultado na explicação do apoio à democracia

ETHICS (projeto) Ética e integridade na política: perceções, controle e impacto

FFMS Fundação Francisco Manuel dos Santos

GRECO Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa

IDEA Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OSCE Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PCP Partido Comunista Português

PS Partido Socialista

PSD Partido Social Democrata

PT Portugal

RU Reino Unido

UE União Europeia

Para saber mais

ADSERÀ, A., Boix, C. e Payne, M., “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 2003, pp. 445–490.

BÄCK, H., Teorell, J. e Lindberg, S. I., “Cabinets, prime ministers, and corruption: A comparative analysis of parliamentary governments in post-war Europe”, *Political Studies*, 67(1), 2019, pp. 149–170.

BATISTA, M., Rocha, V. e Dos Santos, J. L. A., “Transparency, corruption, and mismanagement: An analysis of Brazilian municipalities”, *Revista de Administração Pública*, 54(5), 2020, pp.1382–1401.

BECKER, G. S., «Crime and punishment: An economic approach», in *The economic dimensions of crime*, Palgrave Macmillan, London, 1968.

BEETHAM, D. (Ed.), “Defining and Measuring Democracy”, *SAGE Modern Politics Series*, Vol. 36, London, United Kingdom, Sage., 1994.

BLACK, J., “Critical Reflections on regulation”, *CARR Discussion Paper*, No. 4, London, London School of Economics, 2002.

BLOMEYER, R., “Parliamentary Integrity Systems in Europe—the Personal-Responsibility Dimension”, *Journal of Legislative Studies*, 2020, pp. 1–20.

BLONDEL, J. e Cotta, M. (eds.), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. London: Palgrave, 1996.

BLONDEL, J. e Thiébault, J.-L. (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*. London, Macmillan, 1991.

BOLLEYER, N., Smirnova, V., Di Mascio, F. e Natalini, A., “Conflict of interest regulation in European parliaments: Studying the evolution of complex regulatory regimes”, *Regulation and Governance*, 14(3), 2020, pp. 428–446.

BRUÈRE, M.H. e Gaxie, D., “Non-partisan Ministers Under the French Fifth Republic (1959–2014)”, [Chapter 2] in *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, A. Costa Pinto et al. (eds.), Palgrave Studies in Political Leadership, 2018, pp. 29–51.

CHIBNALL, S. e Saunders, P., “Worlds Apart: Notes on the Social Reality of Corruption”, *British Journal of Sociology*, 28(2), 1977, pp. 138–154.

COSTA PINTO, A. e Tavares de Almeida, P., “The primacy of experts? Non-partisan ministers in Portuguese democracy” in *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, pp. 111–137.

DÁVID-BARRETT, E., “Nolan’s Legacy: Regulating Parliamentary Conduct in Democratising Europe”, *Parliamentary Affairs*, 68(3), 2015, pp. 514–32.

DE SOUSA, L., *Corruption: assessing ethical standards in political life through control policies*, Doctoral Thesis, Florence, Italy, European University Institute, 2002.

DE SOUSA, L., “New Challenges to Political Party Financial Supervision in Portugal”, *South European Society and Politics*, 19(1), 2014, pp. 113–134.

DE SOUSA, L. e Moriconi, M., “Why voters do not throw the rascals out? — A conceptual framework for analyzing electoral punishment of corruption”, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 60, 2013, pp. 471–502.

DE SOUSA, L. e Triães, J. (eds.) *A Corrupção e os Portugueses — Atitudes, Práticas e Valores*, Lisboa, Edições Rui Costa Pinto, 2008.

DE SOUSA, L., Magalhães, P. C. e Clemente, F., *O que pensam os portugueses sobre a corrupção: percepções — atitudes — práticas*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2021.

DOBEL, J. P., “The ethics of resigning. Journal of Policy Analysis and Management”, *The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 18(2), 1999, pp. 245–263.

DOLAN, K., McKeown, B. e Carlson, J. M., “Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of political ethics”, *Corruption and Reform*, (3), 1988, pp. 3–24.

ETZIONI, A., “Political Corruption in the United States: A Design Draft”, *PS: Political Science and Politics*, 47(1), 2014, pp.141–144.

GANNETT, A. e Rector, C., “The rationalization of political corruption”, *Public Integrity*, 17(2), 2015, pp. 165–175.

GOUVÊA Maciel, G. e De Sousa, L., “Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union”, *Social Indicators Research*, Vol. 140, 2018, pp. 653–674.

HOLMBERG, S., Lindberg, S. e Svensson, R. “Trust in parliament”, *Journal of Public Affairs*, 17, Article e1647, 2017, pp. 1–2.

JOHNSON, P. e Gill, J., *Management control and organizational behaviour*, London, UK, Chapman, 1993.

JOHNSTON, M., “Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption”, *Polity*, 18(3), 1986, pp. 367–391.

JOHNSTON, M., “Right and Wrong in British Politics: «Fits of Morality»”, Comparative Perspective, *Polity*, 24(1), 1991, pp. 1–25, DOI:10.2307/3234982.

JOHNSTON, M., “Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption” in *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Heidenheimer, Arnold J. e Michael Johnston (eds.), New Brunswick, Transaction Publishers, 2005, pp.173–191.

KAUFMANN, D., e Vicente, P. C., “Legal corruption”, *Economics and Politics*, 23(2), 2011, pp. 195–219.

KAYE, R., “Regulating Parliament: the regulatory state within Westminster”, *CARR Discussion Paper*, No. 13, London, London School of Economics, 2003.

KLITGAARD, R., *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

LESSIG, L., “Foreword: «Institutional Corruption» Defined”, *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 41(3), 2013, pp. 553–555.

LISI, M., “Democracia intra-partidária, filiados e elites intermédias: o caso do Partido Socialista Português”, *Análise Social*, 214(1), 2015, pp. 160–190.

MANCUSO, M., “The ethical attitudes of British MPs: A typology”, *Parliamentary Affairs*, 46(2), 1993, pp. 179–191.

MATTARELLA, B. G., “The conflicts of interests of public officers: Rules, checks and penalties” in *Corruption and Conflicts of Interest*, Edward Elgar Publishing, 2014.

MCCABE, D. L. e Trevino, L. K., “Individual and contextual influences on academic dishonesty: A multicampus investigation”, *Research in higher education*, 38(3), 1997, pp.379–396.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) “Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries”, *PUMA Policy Brief No. 7*, Paris, OECD, 2000.

OUCHI, W. G., “A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms”, *Management Science*, 25(9), 1979, pp. 833–848.

OUCHI, W. G. e Maguire, M. A., “Organizational control: Two functions”, *Administrative Science Quarterly*, 20(4), 1975, pp. 559–569.

PETERS, J. G. e Welch, S., “Political corruption in America: a search for definitions and a theory”, *American political science review*, 72(3), 1978, pp. 974–984.

PHILP, M., “Defining Political Corruption”, *Political Studies*, 45, 1997, pp. 436–462.

RAZZUOLI, I., *The internal power distribution within Portuguese parties: Examining the centre-periphery relations in the PS and the PSD*. Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutora em Ciência Política na especialidade de Política Comparada. Lisboa, ICS-ULisboa, 2019.

ROGOW, A. A. e Lasswell, H. D., *Power, Corruption, and Rectitude*. Westport, CT, USA, Greenwood Press, 1977.

ROSENTHAL, A., “The Effects of Legislative Ethics Law: An Institutional Perspective” in *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, D. Saint-Martin e F. Thompson (Eds.), Vol. 14, Bingley, UK, Emerald Group Publishing Limited, 2006, pp. 155–177.

ROTHSTEIN, B. e Teorell, J., “What is quality of government? A theory of impartial government institutions”, *Governance*, 21(2), 2008, pp. 165–190.

SAINT-MARTIN, D., “La Régulation de l’Éthique
Parlementaire: Contesté de l’Éthique Parlementaire :
L’Institutionnalisation d’un Champ d’Expertise Contesté”,
Cahiers internationaux de sociologie, 1(126), 2009, pp. 21–37.

SCOTT, J. C., *Comparative Political Corruption*, Upper Saddle
River, NJ, USA, Prentice Hall, 1972.

STREECK, W. e Thelen, K. A. (Eds.), *Beyond Continuity:
Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford
University Press, 2005.

STRØM, K., Müller, W.C. e Bergman, T. (eds.), *Delegation and
Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford
University Press, 2003.

**TEREMETSKYI, V., Duliba, Y., Kroitor, V., Korchak, N.
e Makarenko, O.**, “Corruption and strengthening anti-
corruption efforts in healthcare during the pandemic of
Covid-19”, *Medico-Legal Journal*, 89(1), 2021, pp. 25–28.
DOI:10.1177/0025817220971925.

THOMPSON, D. F., “Two Concepts of Corruption”, *Edmond
J. Safra Research Lab Working Papers*, 16, 2013, pp. 1–24.

THOMPSON, D. F., “Theories of institutional corruption”,
Annual Review of Political Science, 21(1), 2018, pp. 495–513.

TIROLE, J., “A Theory of Collective Reputations (with
Applications to the Persistence of Corruption and to Firm
Quality)”, *Review of Economic Studies*, 63(1), 1996, pp. 1–22.

TRUMAN, D. B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, NY, USA, Alfred A. Knopf, 1971.

VENICE COMMISSION — European Commission for Democracy through Law *Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report*, Strasbourg, 3 de junho de 2009, CDL-AD (2009)021.

VILLORIA, M. e Jiménez, F., “Exploring Citizen’s Perceptions of Political Finance and Political Corruption: Lifting the Lid on Legal corruption in Spain” in *Corruption and Governmental Legitimacy. A Twenty-First Century Perspective*, Jonathan Mendilow and Ilan Peleg (eds.), Maryland, Lexington Books, 2016, pp. 197–222.

WARREN, M. E., “What Does Corruption Mean in a Democracy?”, *American Journal of Political Science*, 48(2), 2004, pp. 328–343.

WILLIAMS, R., “The ethics eruption: sources and catalysts” in *Public Ethics and Governance: Standards and Practice in Comparative Perspective*, Saint-Martin, Denis and Thompson, Fred (eds.), Oxford, Elsevier, 2006, pp. 29–42.

Autores

de Sousa, Luís é investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Doutorou-se em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu de Florença, em julho de 2002, com uma tese sobre políticas de controlo da corrupção. É consultor internacional e investigador correspondente da Comissão Europeia neste domínio. Investiga e publica em revistas científicas internacionais com avaliação por pares, nas seguintes temáticas: políticas de controlo da corrupção, perceções, atitudes e práticas de corrupção, regulação da ética política, qualidade da democracia local, integração regional, cooperação transfronteiriça e política comparada em geral.

Coroado, Susana é investigadora associada do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, onde também se doutorou em Política Comparada com uma tese sobre os riscos de captura das entidades reguladoras em Portugal. É consultora internacional para várias organizações não-governamentais e investigadora correspondente da Comissão Europeia no domínio da corrupção e da boa governança. Investiga e publica em revistas científicas internacionais com avaliação por pares, nas seguintes temáticas: políticas de controlo da corrupção, regulação da ética política e entidades não maioritárias.

Resumos da Fundação

1. **Igualdade de Género ao Longo da Vida**
Coordenação: Anália Torres
2. **Encerramento de Multinacionais**
Coordenação: Pedro de Faria
3. **Dinâmica Empresarial e Desigualdade**
Coordenação: Rui Baptista
4. **Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa**
Coordenação: Leonor Sopas
5. **Qualidade da Governação Local em Portugal**
Coordenação: António Tavares e Luís de Sousa
6. **Identidades Religiosas na Área Metropolitana de Lisboa**
Coordenação: Alfredo Teixeira
7. **As Mulheres em Portugal, Hoje**
Coordenação: Laura Sagnier e Alex Morell
8. **Sustentabilidade do Sistema de Pensões Portugueses**
Coordenação: Amílcar Moreira
9. **Cultura Política e Democracia**
Coordenação: Tiago Fernandes
10. **Dívida Indexada ao PIB na Economia Portuguesa**
Coordenação: Gonçalo Pina
11. **As Empresas Portuguesas no Comércio Internacional**
Coordenação: João Amador
12. **Faces da Pobreza em Portugal**
Coordenação: Fernando Diogo
13. **Crise e Crédito: Lições da Recessão de 2008-2013**
Coordenação: Carlos Carreira
14. **Sistemas de Transportes em Portugal: Análise de Eficiência e Impacto Regional**
Coordenação: Carlos Oliveira Cruz
15. **O Mercado Imobiliário em Portugal**
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues
16. **Impactos da Pandemia de COVID-19 em Portugal**
Coordenação: Carlos Jalali
17. **Apoio a Empresas em Tempos de Crise e Recuperação**
Coordenação: Clara Raposo
18. **Os Grupos de Interesse em Portugal**
Coordenação: Marco Lisi
19. **Financiamento do Empreendedorismo em Portugal**
Coordenação: Miguel Ferreira
20. **O Estado Regulador em Portugal**
Coordenação: Ana Lourenço
21. **Ética e integridade na política**
Coordenação: Luís de Sousa e Susana Coroadó

**Que condutas são
consideradas eticamente
aceitáveis ou reprováveis
na vida política aos olhos
de cidadãos e de políticos?**

**Que medidas têm sido
tomadas pelas instituições
políticas para regular
a ética na política?**

**Como podemos melhorar
a ética e a integridade
na vida política?**



9 789899 118157

ISBN 978-989-9118-15-7