

CORRUPÇÃO, ESTADO DE DIREITO E COOPERAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DE UM INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (PACED)

MARIA TERESA SANTOS
NUNO COELHO
JOSÉ MOURAZ LOPES

Resumo: a prevenção e o controlo da corrupção ocupam atualmente um lugar central nas políticas públicas para o desenvolvimento, no quadro do paradigma do Estado de Direito. Neste artigo, começa-se por discutir o valor da prevenção e controlo da corrupção à luz da agenda da boa governação, como pilar do Estado de Direito, para depois discutir a forma como o conceito tem sido utilizado para despolitizar modelos de desenvolvimento. Na última parte, a prevenção e o controlo da corrupção são entendidos como fins em si mesmos, discutindo-se o papel das políticas públicas nesse âmbito. Ao longo do argumento avançado, os autores socorrem-se do exemplo de um projeto de cooperação regional que tem como um dos objetivos a prevenção e o controlo da corrupção.

Palavras-chave: corrupção; economia política; Estado de Direito; políticas criminais; cooperação.

1. INTRODUÇÃO

Na última década, assistimos ao acentuar da importância do direito criminal e da justiça criminal nas diversas realidades nacionais e também na ordem internacional. Entre outros fenómenos divergentes marcados pela atualidade, a forma impressiva como os casos de grande repercussão versando crimes contra a ordem económica, envolvendo altas autoridades, empresários poderosos ou figuras públicas, se têm multiplicado e repercutido nas agendas dos vários países não deixa de surpreender.

A corrupção e as demais matérias criminais ligadas ao exercício do poder (político, financeiro, social) — na chamada criminalidade de colarinho branco —, têm sido definidas como um território de grande tensão e conflito nas relações estabelecidas entre a justiça (poder judicial) e o poder político.

Ao falarmos de governação e do controlo a estes fenómenos criminais teremos de considerar o complexo de atuação das políticas públicas, tanto na vertente da prevenção como da repressão, em que deve assentar essa tarefa: políticas criminais (v.g., prioridades e meios da investigação criminal, tipologias e sanções criminais, processo criminal); administração pública e financeira (controlo e supervisão financeira e contabilística do Estado); admi-

nistração da justiça; governação económica e financeira; regulação bancária e financeira.

A experiência de um projeto de cooperação internacional desenvolvido entre a União Europeia e os países africanos de língua oficial portuguesa (Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau) e Timor-Leste, o Projeto de apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED) — mais informação disponível em “<http://paced-paloptl.com>” —, que assenta nestes pressupostos, pode ser, naturalmente, uma oportunidade enriquecedora de análise e de reflexão sobre esta matéria.

No quadro do 10.º Fundo Económico para o Desenvolvimento e do programa de cooperação PALOP-TL/União Europeia 2008-2013, os cinco países africanos de língua oficial portuguesa e Timor-Leste e a União Europeia celebraram, em dezembro de 2013, a Convenção de Financiamento para a implementação do PACED. Aproximadamente um ano depois a União Europeia e o Camões, I.P. assinam o Acordo de Delegação de Gestão Indireta para a implementação do projeto que tem como objetivo geral contribuir para a afirmação e consolidação do Estado de Direito nos PALOP-TL, através da melhoria da capacidade destes países para prevenirem e lutarem eficazmente contra a corrupção, branqueamento de capitais e crime organizado, especialmente tráfico de estupefacientes.

A dita Convenção e os demais documentos instituidores do PACED pressupõem a ideia de consolidação do Estado de Direito — através da utilização de instrumentos de política criminal e de concretização das razões da boa governação no exercício da atividade pública.

São três os resultados fundamentais pretendidos:

1. reforço e modernização, em conformidade com as melhores práticas internacionais, do quadro jurídico e da organização administrativa dos países destinatários em matéria de prevenção e luta contra a corrupção (e as matérias transversais da lavagem de dinheiro, criminalidade económico-financeira e crime organizado);
2. fortalecimento das capacidades institucionais e humanas das instituições relevantes; e
3. reforço da cooperação e da colaboração entre instituições homólogas nos países de expressão portuguesa e as organizações externas e internacionais relevantes.

O plano global de atividades deste projeto de cooperação assentou num quadro de diagnóstico e em diversos eixos de atuação que tiveram em consideração as diversas dimensões institucionais e ambientais (em análise sistémica) que derivam dos vários subsistemas em presença: (1) — sistema legislativo e executivo (Parlamentos; Governos); (2) — sistema bancário e financeiro (Bancos Nacionais, Autoridades reguladoras dos mercados de capitais e financeiros, Unidades de Informação Financeira; Empresas, Agentes de mercado; Ordem dos Advogados); (3) — sistema contabilístico público e

fiscal (Ministério das Finanças; Tribunal de Contas); (4) — sistema de investigação criminal (Polícias de Investigação Criminal; Ministério Público; Governo/Ministério da Justiça); e (5) — sistema judicial (Tribunais; Ministério Público, Conselhos Superiores; Procuradorias-Gerais da República).

A rodear todos estes sistemas temos o ambiente político, social e económico, onde se repercutem as preocupações de reflexão com a cidadania. Concretizar as políticas públicas necessárias nestes domínios, de forma a consolidar o Estado de Direito, não pode deixar de ser integrado numa lógica de articulação institucional entre as várias instituições nacionais envolvidas, de efetividade da lei e do direito aplicáveis e, também, na dimensão de cooperação à escala da comunidade dos países e nos demais domínios internacionais implicados.

Trata-se de uma tarefa que coloca à prova a capacidade de gerar conexões interinstitucionais, de convocar as vontades em ambiente de cooperação internacional, de trabalhar em contextos pluridisciplinares (não obstante os eixos centrais visados da justiça e do direito criminal) e de propiciar o desenvolvimento de uma cultura de reforma institucional e profissional.

O PACED não deixa de assentar numa lógica de articulação complexa e intersistemática nos domínios visados do Estado, do direito e da cidadania, que envolve um plano de ação cooperativo de cariz internacional direcionado para a consolidação do Estado de Direito, que conjuga instrumentos de política criminal e uma particular atenção ao reforço e capacitação da justiça criminal.

Nos pontos seguintes, efetua-se o desenvolvimento destes tópicos, em abordagens diversas, mas integradas, sobre a sustentação teórica das grandes linhas que levaram ao desenho e construção do projeto bem como à sua execução. Assim, o presente artigo encontra-se organizado da seguinte forma: na primeira parte, procuramos abordar e discutir a tríade corrupção, boa governação e Estado de Direito e o reflexo desta relação de interdependência na comunidade dos países de língua portuguesa, para além de identificar os instrumentos legais e convencionais que sustentam esta visão; na segunda parte, assumiremos uma visão histórica para discutir de que forma o conceito de corrupção tem sido utilizado como instrumento de dominação e de imposição de determinado modelo económico na cooperação para o desenvolvimento, despolitizando o próprio processo de desenvolvimento; na terceira parte, acolheremos uma visão mais abrangente do fenómeno para discutir a eficácia das políticas públicas na prevenção e controlo do fenómeno e a forma como o PACED acolheu esta abordagem.

2. O CONTEXTO ALARGADO DO TEMA CORRUPÇÃO E O ESTADO DE DIREITO

Um dos assuntos de maior dificuldade a ser tratado no domínio da condução política das sociedades tem a ver com a integridade dos seus mecanismos de governação e administração, nos seus diversos níveis.

Na verdade, entre os vários diagnósticos dos problemas que assolam a atualidade, vamos encontrar sempre o acento tónico na capacidade / incapacidade dos Estados para lidar com os fenómenos criminais que afetam de forma mais direta a boa governação de uma comunidade, como sejam, entre outros: a criminalidade organizada; a corrupção; a fraude fiscal; a lavagem de dinheiro; e a criminalidade económico-financeira.

A corrupção é um problema grave. No que de muito tem sido tratado até agora sobre este tema¹, ficam as marcas de um fenómeno crítico para a sustentação dos Estados, para a confiança das democracias constitucionais, para a credibilidade e legitimação dos regimes políticos, para o desenvolvimento económico e para a justiça social, para a igualdade e para a defesa dos direitos fundamentais. A corrupção está ligada, inclusivamente, a processos muito perigosos de captura do Estado pela criminalidade organizada.

A ligação entre a criminalidade económico-financeira, a criminalidade organizada e a prática da corrupção em todos os âmbitos justificam um tratamento abrangente das características genéricas da corrupção, atendendo a que constitui um tipo de fenómeno patológico transversal a todos aqueles grandes conjuntos de criminalidade, podendo os sujeitos ser privados ou públicos, funcionários da administração pública ou agentes políticos, tratando-se de um crime que está presente nos vários sectores da sociedade e nos mais variados ramos de atividade (administração pública, instituições e empresas, transações comerciais e industriais, desporto) como se verá *infra*.

O pensamento económico, com a sua racionalidade própria, sintetiza bem a perversão sistémica deste fenómeno e a necessidade de estabelecer as melhores metodologias para resolver esse problema². Nos próximos pontos procuraremos aprofundar este assunto em torno da abordagem do novo institucionalismo económico e da agenda da cooperação para o desenvolvimento.

Aquilo que se entende como “boa governação”³ assenta em pressupostos conexonados com a transparência, a integridade dos regimes, o desen-

¹ Por todos, fica a referência interdisciplinar de Eugen Dimant e Thorben Schulte, em Dimant, Eugen, e Schulte, Thorben, “The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective”, in *German Law Journal*, Volume 17, n.º 1, Special Issues (2016), pp. 53-72, disponível em “https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dccc0c8495/t/56b9128ab6aa60c971d60b31/1454969484150/PDF_Vol_17_No_01_05_Dimant%26Schulte_FINAL.pdf”, e, para o domínio da justiça, González, Joaquín; *Corrupción y Justicia Democrática — Introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*, 2000, Madrid: Clamores.

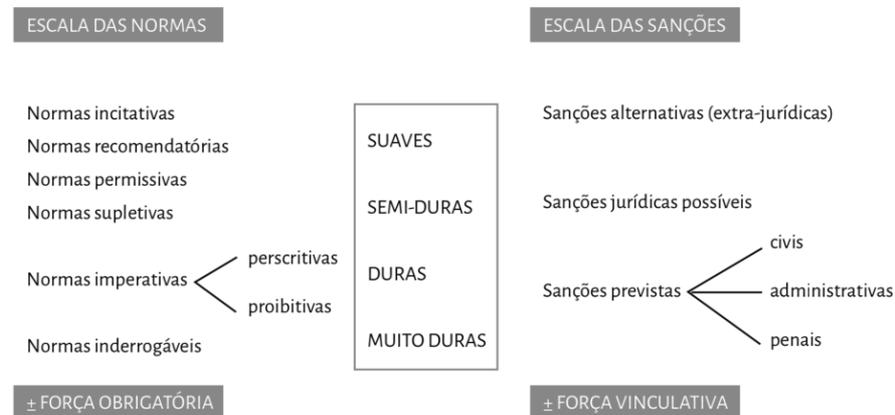
² Rose-Ackerman, Susan, 1996, “The Political Economy of Corruption — Causes and Consequences”, in *Viewpoint*, note 74, The World Bank, disponível em “https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11629/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y”; e Hanousek, Jan; e Kochanová, Anna, 2015, “How does corruption affect economic growth?”, *World Economic Forum*, Maio de 2015, in “<https://www.weforum.org/agenda/2015/05/how-does-corruption-affect-economic-growth/>”.

³ “Governação” entendida no seu sentido mais vasto, isto é enquanto “governança” (também é utilizada a expressão “governância”) ou atividade de governo que não se cinge ao plano funcional da administração executiva do Estado ou mesmo ao plano do exercício da função do Governo enquanto órgão constitucional, mas sim ao exercício de uma atividade pública e política de organização política e administrativa, encetada pelos diversos polos de decisão

volvimento e a democracia constitucional assente no Estado de Direito. As Nações Unidas, o Banco Mundial e a União Europeia têm tratado este conceito da “boa governação” em documentos de referência internacional⁴ que marcam a sua latitude e a sua conexão institucional ao direito e às instituições jurídicas.

O tipo de respostas que a governação pública pode oferecer não é unívoco e o direito tem sabido distinguir essas gradações na própria intervenção legislativa e jurisdicional: *hard law* e *soft law*, de acordo com a diversidade de respostas normativas (escala de intensidades na resposta jurídica) e de tutelas sancionatórias que se encontram no universo jurídico-normativo.

Catherine Thibierge, ao trabalhar a “força normativa”, isto é a diversidade na escala de obrigatoriedade e de vinculatividade das normas jurídicas⁵, aponta o seguinte esquema que nos parece assaz elucidativo:



pública e política que se inserem na atividade pública do Estado (normativa, administrativa, judicial e regulativa) no seu todo e naquilo que tem sido a intervenção pública e regulativa da sociedade. Num sentido ainda mais geral, esta governação ou governança inclui, como atividade gestonária, de poder, regulatória e de coordenação, tanto a governança privada (*corporate governance*) como a pública, a governança mundial, regional, nacional, e local, a governança sectorial e a governança em rede, e, ainda, mais precisamente, aquela a que nos referimos no texto como governação, a governança estadual ou pública. Sobre estes vários sentidos (modalidades e níveis) de “governança” ou governação, veja-se Simoulin, Vicent, 2003, “La gouvernance et l’action publique: les sucés d’une forme simmélienne”, in *Droit et Société*, n.º 54, Paris: L.G.D.J., pp. 307-328; e Garcia, Maria da Glória, 2009, *Direito das Políticas Públicas*, Coimbra: Almedina, pp. 23-26 e 121-123.

⁴ United Nations Millenium Declaration — Resolution adopted by the 55th General Assembly on 8 September 2000, in “http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2&referer=/english/&Lang=E”, World Bank, 2017, *Governance and The Law, World Development Report*, Washington: World Bank Group, disponível em “<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>”, e União Europeia, *Governança Europeia — Um Livro Branco*, COM (2001) 428 final, Jornal Oficial C 287 de 12/10/2001, in “<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110109&from=PT>”.

⁵ Thibierge, Catherine, “Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit”, in *Révue Trimestrielle de Droit Civil*, Outubro-Décembre, 2003, pp. 617, adaptado por Alexandra Aragão, em “Princípio da Precaução: Manual de Instruções”, *Revista do CEDOUA*, n.º 2, 2008, p. 52.

Vamos encontrar essa diversidade de instrumentos jurídicos e normativos, mais ou menos intensos mais ou menos densificados, tanto na ordem jurídica nacional como internacional, de acordo com as características próprias dos diversos sistemas jurídicos em presença.

A reflexão proposta — que se conjuga com os próprios objetivos do PACED — passa por acentuar os mecanismos de reforço e consolidação do Estado de Direito.

A ideia de Estado de Direito constitui, hoje, uma pedra de toque de todas as ordens jurídicas em democracia e um referencial para apurar do grau da consistência e da integridade dos regimes políticos nacionais e das instituições que os suportam.

Esse conceito político fundamental tem evoluído e beneficiado a ideia primacial da determinação e limitação pelo direito dos poderes estatais e da separação de poderes, com sucessivos sedimentos fundados nas ideias da democracia, da defesa dos direitos humanos, do desenvolvimento e da paz, da justiça social e da igualdade e da proteção ambiental.

Esta tem sido uma tônica dominante na ordem jurídica internacional e que vamos encontrar refletida tanto nos documentos jurídicos internacionais de referência que vinculam aquela, como também nos discursos dos vários líderes mundiais que marcam as variações da cultura governativa ao longo do final do século XX e do início deste século XXI.

Segundo define o *The World Justice Project*⁶, a noção de Estado de Direito (*A Shared Notion of the Rule of Law*) pode ser reconduzida a quatro padrões universais:

- o Estado e os seus agentes, mas também os particulares e as empresas, respondem, todos, perante a lei e o direito;
- as leis são claras, conhecidas, estáveis e justas, sendo aplicadas de forma equitativa e com salvaguarda dos direitos fundamentais (incluindo a segurança das pessoas e da propriedade);
- o processo de aplicação, administração ou efetivação de cada uma das normas legais é acessível, equitativo e eficiente; e
- a justiça é administrada com prontidão por representantes competentes, íntegros, independentes e imparciais, em suficiente número, com recursos adequados e identificados com as comunidades que servem.

Esses quatro padrões tendencialmente universais constituem, no seu conjunto, uma definição que é o resultado de um trabalho em equipa baseado em inúmeras consultas dirigidas a uma variedade alargada de peritos do

⁶ Consulte-se *World Justice Project. What is the Rule of Law, 2017, Washington/Seattle/Singapore: WorldJusticeProject*, in "<https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>".

mundo inteiro e que ambiciona estar de acordo com os padrões e as normas aceites internacionalmente⁷.

Estes critérios também se estabelecem em torno de determinados mecanismos de avaliação. Por exemplo, o Comité dos Ministros do Conselho da Europa recomendou a utilização por todos os Estados europeus da lista de critérios elaborada pela Comissão de Veneza⁸, difundindo-a em larga escala.

Essa listagem passa em revista os diversos aspetos do Estado de Direito, como a legalidade, a segurança jurídica, a prevenção do abuso de poder, a igualdade perante a lei e a não-discriminação, o acesso à justiça, para além de salientar dois dos maiores desafios colocados ao Estado de Direito: de um lado, a corrupção e o conflito de interesses; e, do outro, a fiscalização da recolha e utilização de dados pessoais.

Uma noção prática de Estado de Direito, como esta, tem a grande virtualidade de acentuar os traços comuns de um princípio, também dito da prevalência ou proeminência do direito⁹, que passou a ter uma valorização universal, tal como afirmaram todos os membros das Nações Unidas em vários documentos de referência da Assembleia Geral, desde a Declaração do Milénio¹⁰ às cimeiras mundiais de 2005 e 2012¹¹.

⁷ Esses mesmos princípios universais são depois desenvolvidos em nove categorias de fatores em que se baseia o *WJP Rule of Law Index* divulgado anualmente: 1. condições dos poderes públicos; 2. ausência de corrupção; 3. transparência da governação; 4. direitos fundamentais; 5. ordem e segurança; 6. efetividade da lei; 7. justiça civil; 8. justiça criminal e 9. justiça informal. Verifique-se na mesma referência World Justice Project (2017). Outras referências podem ser mencionadas para os indicadores do Estado de Direito, como o *Vera-Altus Rule of Law Indicators* (um antecedente do *World Justice Project*), o *The United Nations Rule of Law Indicators* — v. ONU, *The United Nations Rule of Law Indicators — Implementation Guide and Project Tools*, 2011, New York: United Nations, in “http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf” e *2017 Worldwide Governance Indicators*, Washington: World Bank Group, in “<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>”.

⁸ Consultável em *Rule of Law Checklist*, adoptada pela Comissão de Veneza na 106.ª Sessão Plenária (11-12 Março de 2016), Veneza: Comissão de Veneza/Conselho da Europa, in “[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)”.

⁹ O *rule of law* na expressão anglo-saxónica, como se sabe uma designação específica da tradição jurídica da *common law*.

¹⁰ Nesta Declaração do Milénio, o objetivo dos direitos humanos, da democracia e da boa governação, é assumido por todos os Estados que dizem que não pouparão esforços para a sua promoção, fortalecendo o Estado de Direito, além do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais reconhecidos internacionalmente, incluindo o direito ao desenvolvimento — assim, na referência atrás citada das Nações Unidas de 2000.

¹¹ No documento final da cimeira mundial de 2005 (60.ª Assembleia-Geral) os Estados estipularam “a necessidade de ver o Estado de Direito consagrado e respeitado por todos ao nível nacional e internacional” — confirmar em *Resolution adopted by the 60th General Assembly on 16 September 2005*, in “http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1” —, sendo que na 67.ª Assembleia-Geral, foi reafirmado o compromisso com o Estado de Direito e relevada “a sua importância fundamental para o diálogo político e a cooperação entre os Estados bem como para o desenvolvimento mais alargado dos três principais pilares em que assenta a construção das Nações Unidas: a paz e a segurança internacionais, os direitos humanos e o desenvolvimento” — assim, em *Resolution adopted by the 67th General Assembly on 24 September 2012*, in “http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/1&referer=english/&Lang=E”. Nessa mesma Resolução, os Estados

O Estado de Direito, na verdade, é assim proclamado como um princípio fundamental ao nível mundial, pelas Nações Unidas, e, de uma forma mais direta ou indireta¹², também através das referências do primado do direito, às regras e princípios jurídicos internacionais e aos direitos humanos¹³, aos diversos níveis geográficos.

Ao nível regional, por exemplo, pelo Conselho da Europa, no Estatuto do Conselho da Europa¹⁴ e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem¹⁵, pela União Europeia, nos seus Tratados¹⁶ e Carta dos Direitos Fundamentais¹⁷, pela Organização dos Estados Americanos, na sua Carta de Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁸, e pela União Africana, no seu Ato Constitutivo¹⁹ e na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

Por seu turno, ao nível nacional, assinala-se, por exemplo, que as atuais Constituições dos diversos países de língua oficial portuguesa demonstram grandes similitudes entre si e com a lei constitucional portuguesa, tanto no que respeita à consagração formal da separação de poderes, como no que tange à definição da ordem judiciária e da sua organização²⁰. Baseiam-se, todas essas Constituições, pelo menos na sua formulação mais recente, neste modelo universal do Estado de Direito²¹ com expressa proclamação da pre-

concordaram “em que a sua resposta coletiva aos desafios e às oportunidades que representam as inúmeras e complexas mudanças de ordem política, social e económica de que eram testemunhas, se deve inspirar no Estado de Direito, pois este é a base das relações amistosas e equitativas entre os Estados sobre a qual se constroem sociedades justas e imparciais” — do mesmo modo, ONU (2012).

¹² Fala-se de uma intrínseca pretensão universal deste paradigma de organização do Estado — assim, em Canotilho, Gomes, *Estado de Direito*, cadernos democráticos n.º 7, 1999, Fundação Mário Soares, Lisboa: Gradiva Publicações.

¹³ Para além dos instrumentos universais de proteção dos direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, e os Pactos Internacionais sobre os direitos civis e políticos e sobre os direitos económicos, sociais e culturais.

¹⁴ No preâmbulo desse Estatuto fala-se de um conjunto de Estados assentes no primado do direito, um dos fundamentos da democracia e do comum respeito pelos direitos humanos.

¹⁵ Também nos seus diversos Protocolos adicionais.

¹⁶ Como consagra o Preâmbulo e o art. 2.º do Tratado sobre a União Europeia, o Estado de Direito é um dos valores fundadores comuns aos Estado membros e à própria União Europeia: os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do homem e liberdades fundamentais e do Estado de Direito.

¹⁷ Carta de direitos que alude ao património da Europa assente nos princípios da democracia e do Estado de Direito, como nos afirma o respetivo preâmbulo.

¹⁸ E seus diversos Protocolos adicionais.

¹⁹ Tal como se refere no seu preâmbulo: promoção e proteção dos direitos humanos, dos princípios democráticos e da boa governação.

²⁰ A história comum partilhada e a cultura jurídica daí resultante, não obstante o percurso próprio e específico de cada país na sua emancipação, ditaram alguma semelhança entre os textos legais fundamentais que são utilizados nestes Estados, para além de fomentar um modelo de formação jurídica que continua a impulsionar a consagração de soluções normativas muito idênticas, tanto ao nível da sistematização como do próprio conteúdo material das regras.

²¹ Com alusão a um “Estado de Direito democrático” ou a um “Estado democrático de direito”, cfr. art. 2.º da Constituição da República de Angola, arts. 1.º e 2.º da Constituição da República

valência do direito e da separação de poderes entre os órgãos do poder político.

É universalmente reconhecido que a garantia do Estado de Direito, isto é, a sua declaração e efetividade, só se consegue alcançar em democracia com o exercício pleno e eficaz das instituições jurídicas e judiciais. Isso passa necessariamente pelo exercício capaz, organizado e devidamente procedimentalizado dessas instituições.

Esta também tem sido uma preocupação dos Estados que integram a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP), como podemos considerar pelo simples “googlar” da agenda de corrupção da CPLP.

Como se sabe, os países de língua oficial portuguesa e os seus territórios autónomos alargam-se por vários continentes (América, África, Europa, Ásia e Oceânia) numa diversidade muito plural e rica. Com diferentes contextos regionais, marcando a sua área específica de cooperação internacional, demonstram, além disso, uma história de consolidação das democracias e do Estado de Direito muito específica, uma estrutura cultural, económica e social diferenciadas e, além disso, uma cultura institucional e social enraizada que apesar de poder ter raízes comuns não pode deixar de ter também uma leitura distintiva.

Mas estes países não deixam de partilhar, do mesmo modo, fontes comuns de informação e tratamento internacional destas matérias.

Desde logo, nas agências das Nações Unidas que previnem e combatem a corrupção, o crime económico em geral e o crime organizado (UNODC e UNICRI).

A OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico) e a IBA (Associação Internacional de Advogados) partilham uma estratégia de luta contra a corrupção no âmbito das profissões jurídicas.

O tema da lavagem de dinheiro (branqueamento de capitais), ao nível mundial, é tratado pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI), que é uma organização intergovernamental que tem como objetivo conceber e promover, ao nível nacional e internacional, as estratégias contra a lavagem de dinheiro e o financiamento de terrorismo. Esta organização multiplica-se, depois, em vários organismos regionais.

No Conselho da Europa temos como referência fundamental o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), que possui um corpo de peritos que fazem a monitorização da corrupção em diversos países do continente europeu.

Por seu lado, a União Europeia dispõe de um gabinete especializado na investigação da fraude no domínio das finanças europeias — Oficina Europeia de Luta contra a Fraude (OLAF).

Federativa do Brasil, art. 2.º da Constituição da República de Cabo Verde, art. 3.º da Constituição da República da Guiné-Bissau, art. 3.º da Constituição da República de Moçambique, art. 2.º da Constituição da República Portuguesa, arts. 6.º e 7.º da Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe e art. 1.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Neste mesmo âmbito europeu, na cooperação internacional na luta contra o crime organizado, temos a EUROJUST e a EUROPOL, cujo objetivo é apoiar e reforçar a coordenação e cooperação entre as autoridades judiciais e policiais nacionais na luta contra as formas graves de delinquência transnacional que afetam a União Europeia.

Não podemos deixar de fazer, agora, uma descrição dos diversos instrumentos legais de cooperação internacional em matéria de corrupção, fazendo também alusão à amplitude geográfica dos países de língua portuguesa.

- Nações Unidas e outras Organizações Internacionais de âmbito universal: Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), adotada em 31/10/2003.
- OCDE: Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais.

Ao nível do *soft law*, podemos encontrar um manancial de documentação de reflexão, de boas práticas e de desenvolvimento teórico e prático no domínio em apreço (cfr. "<http://www.track.unodc.org/ACAAuthorities/Pages/home.aspx>"):

"Anti-Corruption Intergovernmental Organisations

African Development Bank Group
 African Parliamentarians Network Against Corruption (APNAC)
 African Union
 Anti-Corruption Network (ACN) for Eastern Europe and Central Asia
 Asian Development Bank (ADB)
 ADB/OECD Anti-Corruption Initiative
 Asia-Pacific Economic Cooperation
 Asia/Pacific Group on Money Laundering
 Council of Europe
 Economic Community of West African States (ECOWAS)
 European Anti-Fraud Office (OLAF)
 European Commission
 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)
 Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)
 International Monetary Fund
 INTERPOL
 Organisation of American States
 Organisation for Economic Cooperation and Development(OECD)
 Resource Center of Regional Anti-Corruption Initiative for South East Europe
 Southern African Development Community (SADC)
 United Nations Development Programme (UNDP)
 United Nations Economic Commission for Africa (UNECA)
 United Nations Global Compact

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
World Bank
Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) — World Bank and UNODC
World Economic Forum

*

Other Relevant Organisations

Asia Crime Prevention Foundation (ACPF)
Basel Institute on Governance
International Anti-Corruption Academy (IACA)
International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA)
International Association of Prosecutors (IAP)
International Business Leaders Forum (IBLF)
International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR)
International Chamber of Commerce (ICC)
Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
TRACE International
Transparency International
U4 Anti-Corruption Resource Centre
UN Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI)
United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)
United Nations Public Administration Programme (UNPAN)”

— Europa

Conselho da Europa: Convenções sobre Corrupção no âmbito do direito criminal (ETS n.º 173) e civil (ETS n.º 174), e seu protocolo adicional (ETS n.º 191); Convenção relativa ao Branqueamento, Detenção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime (STE 141), a qual foi substituída, nas relações entre as partes que a ratificaram, pela Convenção do Conselho da Europa relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime e ao Financiamento do Terrorismo, de 16/05/2005 (STE 198); Recomendações dos Comitês de Ministros n.º R (2003) 4 sobre regras comuns contra a corrupção e o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, e n.º R (2000) 10 sobre códigos de conduta dos agentes públicos, incluindo um modelo de codificação; Resoluções dos Comitês de Ministros (97) 24 sobre os 20 princípios essenciais no combate à corrupção.

— União Europeia

Convenção relativa à Luta contra a Corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, assinada em Bruxelas em 26/05/1997.

— África

União Africana: Convenção de Prevenção e Combate à Corrupção da União Africana, adotada em 01/07/2003.

Comunidade Económica da África Ocidental: Protocolo de Combate à Corrupção

— América

Organização dos Estados Americanos: Convenção interamericana contra a corrupção, adotada em 29/3/1996.

— Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Convenções de Extradicação entre os Estados da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, concluída em 23/11/2005; sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, concluída em 23/11/2005; e de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, concluída em 23/11/2005.

Ao nível do *soft law*, no domínio da CPLP, podemos indicar: o Guião de boas práticas para a prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública, Novembro de 2011, dos Organismos Estratégicos de Controlo Interno da CPLP (OEI-CPLP); a Declaração de Lisboa proferida na XII.^a Conferência dos Ministros da Justiça da CPLP de 29-30/5/2013, sobre a instituição de medidas comuns de prevenção e de combate à corrupção de agentes públicos nas transações internacionais; e as conclusões do XII Encontro de Procuradores-gerais da CPLP e da Conferência Internacional de Combate à Corrupção da Associação Ibero-Americana de Ministério Públicos, de 10/12/2014.

Em todos estes instrumentos normativos ou documentos internacionais podemos encontrar os seguintes eixos e princípios fundamentais, à luz da estrutura de abordagem da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida):

1. necessidade de uma abordagem global e multidisciplinar na prevenção e combate da corrupção, com a utilização de mecanismos legislativos, da criminalização de condutas, de métodos qualificados de investigação e julgamento dos respetivos casos;
2. importância da assistência técnica na habilitação dos Estados, sobretudo no reforço das capacidades institucionais;
3. reforço da vigilância e da atuação internacionais sobre as transferências de ativos provenientes da prática criminais e da recuperação de ativos;
4. respeito das garantias procedimentais (criminais, civis e administrativas) e dos direitos fundamentais implicados (internacionais e nacionais) nas ações e processos respeitantes à prevenção e combate à corrupção;
5. compatibilização ou harmonização de todas as medidas consagradas com os princípios do direito interno de cada Estado (v.g., balanceamento entre a eficácia criminal e as garantias de defesa);

6. aposta na responsabilização da sociedade como um todo na prevenção e eliminação do fenómeno da corrupção (Estados cooperantes entre si, cidadãos e grupos de cidadãos, sociedade civil, ONGs e comunidades locais); e
7. promoção de uma cultura de rejeição da corrupção assente nos princípios de boa gestão dos assuntos públicos, da equidade, da responsabilidade e igualdade perante a lei e da salvaguarda da integridade.

Nessa mesma regulação e documentação internacional (de cooperação internacional) sobressai a utilização privilegiada dos seguintes instrumentos de prevenção, repressão, compensação e solidariedade (medidas preventivas, medidas criminais, de deteção e repressão, cooperação internacional, recuperação de ativos e assistência técnica e troca de informações).

3. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

Nesta segunda parte do artigo, como questão essencial indaga-se até que ponto discursos sobre corrupção têm sido utilizados como forma de despolitização do processo de desenvolvimento. Para o efeito, reitera-se, num primeiro tópico, a magnitude da corrupção, para, num segundo momento, se identificar de que forma as prevenção e controlo da corrupção é acolhida pela agenda internacional da cooperação para o desenvolvimento. Na segunda secção, procuraremos indagar sobre os motivos que estiveram por trás da centralidade da corrupção na agenda para o desenvolvimento. Para o efeito, procuraremos olhar para a genealogia da centralidade da corrupção no quadro do Novo Institucionalismo Económico e depois a forma como este pensamento foi sendo acolhido pelas instituições de *Bretton Woods* e acolhido e transformado pela União Europeia na sua política de cooperação para o desenvolvimento. A última secção analisa de que forma a incorporação do Novo Institucionalismo Económico, e o seu entendimento do que é a corrupção, nas políticas de cooperação para o desenvolvimento teve como efeito imediato a não consideração de modelos económicos de desenvolvimento alternativos por parte dos países recetores da ajuda e desta forma a despolitização do modelo económico de desenvolvimento do Banco Mundial.

3.1. A corrupção na agenda da cooperação para o desenvolvimento

Na definição da OCDE, corrupção diz respeito às situações de abuso de funcionário públicos ou do setor privado para efeito de ganho pessoal e pode incluir várias formas: suborno; desfalque; nepotismo; ou uso das estruturas e fundos do Estado para fins privados. É normalmente associada a e reforçada

por outras práticas ilegais como a licitação fraudulenta, fraude ou lavagem de capitais²².

Estimativas do Fórum Económico Social dão conta de que os custos da corrupção ascendem a 5% do Produto Interno Bruto global, cerca de 2,6 biliões de dólares, dos quais um bilião sob a forma de suborno, de acordo com o Banco Mundial²³.

Segundo a *Transparency International* a corrupção afeta milhões de pessoas em todo o mundo e está diretamente ligada à desigualdade e ao subdesenvolvimento. Esta organização defende ainda que os efeitos da corrupção não se limitam ao suborno ou ao branqueamento de capital, e que existe uma relação direta entre países com elevado índice de suborno e de mortalidade materna, mortalidade infantil, mais baixas taxas de conclusão do ensino primário²⁴. De acordo com a UNODC a corrupção assume-se como um obstáculo ao desenvolvimento económico, porque desencorajador do investimento direto privado e porque as pequenas empresas consideram muito elevados os custos para arrancar os seus negócios²⁵.

Em 2015, sob a égide das Nações Unidas, um conjunto de 193 países adotou a agenda 2030 em torno de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), com o fim último de reduzir a pobreza, lutar contra a desigualdade e injustiça e contra as alterações climáticas. O 16.º objetivo pretende contribuir para a concretização dos ODS através da realização da paz, justiça e de instituições fortes, sendo o progresso monitorizável através de um conjunto de metas. Entre essas metas, destacamos as que consideramos mais relevantes para o argumento avançado por este artigo: a terceira, “[p]romover o Estado de Direito, ao nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”; a quinta, “[r]educir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”; a sexta, “[d]esenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”; a oitava, “[a]mpliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governação global”; e a décima sexta, “[f]ortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive através da cooperação internacional, para a construção de melhor capacidade de resposta em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime”²⁶.

²² OCDE (2014), *The rationale for fighting corruption*, in “<https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>”, acesso em 17/04/2019.

²³ World Bank (2009), *Combating Corruption*, in “<http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>”, acesso em 11/04/2019.

²⁴ Transparency International (2019) *Corruption Perception Index 2018*, in “https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_Summary_EN.pdf”, acesso em 11/04/2019.

²⁵ ONUDC, *UNODC’s Action against Corruption and Economic Crime*, in “<https://www.unodc.org/unodc/corruption/>”, acesso em 05/04/2019.

²⁶ United Nations, *Sustainable Development Goals*, in “<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>”, acesso em 02/04/2019.

Também a União Europeia, que, juntamente com os seus Estados-Membros, se constitui como o mais importante financiador da cooperação para o desenvolvimento confere às instituições um valor incontornável como estratégia de cooperação para o desenvolvimento. Com o *Novo Consenso da União para o Desenvolvimento*, a importância do bom funcionamento das instituições reforça a sua centralidade nas políticas públicas da União Europeia para a Cooperação para o Desenvolvimento. O novo consenso identifica quatro temas-chave da agenda 2030: pessoas; planeta; prosperidade e paz; e parcerias, a par de um conjunto de temas agrupados sob o chapéu dos temas transversais, que guiarão a ação dos Estados-Membros. Sob o tema-chave da paz, surge a meta programática de trabalho para sociedades inclusivas e pacíficas: democracia, instituições efetivas e *accountable* e direitos humanos para todos, entendido o fortalecimento das instituições como indispensável para combater a corrupção²⁷, reforçando uma visão, que, como veremos mais à frente, já era adiantada no *Consenso Europeu para o Desenvolvimento de 2005*²⁸.

É no quadro deste entendimento que a União Europeia vem promovendo projetos de cooperação para o desenvolvimento, de que o PACED, já referido na secção anterior, é um exemplo.

3.2. A genealogia da prevenção e controlo da corrupção na cooperação para o desenvolvimento

3.2.1. O aparecimento do Novo Institucionalismo Económico

O novo consenso em torno da importância da prevenção e controlo da corrupção, entendida como um obstáculo ao desenvolvimento, é devedor em larga medida do Novo Institucionalismo Económico (NIE), que emergiu durante a década de 80²⁹. Cunhado em 1975 por Oliver Williamson, o NIE viu o seu reconhecimento chegar na década de 90³⁰. No geral, o NIE defende a impor-

²⁷ European Union (2017), *The new European Consensus on Development. Our World, our Dignity, Our Future. Joint Statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission* in "https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf", acesso em 23/04/2019.

²⁸ European Union (2006) *The European Consensus on Development, Joint Statement by the Council and the Representatives of the Government of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission*, Official Journal of the European Union, in "<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2006%3A046%3A0001%3A0019%3AEN%3APDF>", acesso em 23/04/2019.

²⁹ Khan, M. (2008), "Governance and Development: the perspective of growth-enhancing governance", in *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*, Tokyo: GRIPS Development Forum/National Graduate Institute for Policy Studies, 2008, pp. 107-152.

³⁰ Richter, R. (2005), "The New Institutional Economics: Its Start, Its Meaning, Its Prospects, European", in *Business Organization Law Review*, 6,2, p. 161-200.

tância do papel das instituições na economia, estas entendidas como as regras formais (constituição, lei consuetudinária, estatutos, regulamentos e contratos) ou informais (normas de conduta, convenções, normas de conduta autoimpostas como a honestidade ou integridade) que regulam o comportamento individual³¹.

Para o conjunto destes autores, o papel das instituições é fundamental para se compreender as falhas de mercado. Ao contrário dos “velhos institucionalistas” os novos institucionalistas não afastam a validade da teoria neoclássica económica, antes introduzem um novo elemento que permite compreender melhor a lei do equilíbrio da procura e da oferta: os custos de transação, a incerteza, o risco, a racionalidade limitada e o papel das instituições “certas” na suplantação dessas imperfeições de mercado. Significa, portanto, que o modelo da economia de mercado não é substituído, mas ampliado, passando a incluir uma análise das instituições para uma compreensão das imperfeições de mercado³².

Do conjunto de autores do NIE, destacamos Douglas North, pelo impacto que a sua teorização teve nas políticas de desenvolvimento. Para este autor, a mudança institucional é dependente e condicionada pela interligação entre política e economia, considerando que devido a elevados custos de transação políticos e económicos, instituições ineficientes podem persistir, o que ajuda a perceber a falta de desenvolvimento de alguns países. A partir destas assunções, North assume uma perspetiva histórica para determinar que instituições impactam positivamente na economia, concluindo que “rich countries are those where investors feel secure about their property rights, the rule of law prevails, private incentives are aligned with social objectives, monetary and fiscal policies are grounded in social economic institutions, idiosyncratic risks are appropriately mediated through social insurance and citizens have recourse to civil liberties and political representation”³³.

Assim, e como sintetiza Khan³⁴, na perspetiva do NIE as reformas institucionais necessárias para criar as instituições adequadas ao funcionamento da economia de mercado pressupõem a eficiência dos mercados, o que, por sua vez, pressupõe a liberalização da economia, a consolidação do Estado de Direito e a estabilidade dos direitos de propriedade, estes por seu lado dependentes da ausência de *rent-seeking* e de corrupção, que estão dependentes da consolidação da transparência da gestão pública e democracia efetiva, capazes de fornecerem um serviço a favor dos mais pobres.

À luz deste corpo teórico, a corrupção é entendida como resultado de³⁵:

³¹ North, D. (1993) “The New Institutional Economics and Development”, Economic History, University Library of Munich.

³² North (nota 31) e Richter (nota 30).

³³ Rodrik, D. (2004) *Getting institutions right*, p. 1, in “<http://j.mp/2owOWiw>”, acesso em 20/04/2019.

³⁴ Khan, M. (nota 29).

³⁵ Khan, M. (nota 29).

- um elevado índice de distorção política;
- uma baixa oportunidade de ser apanhado num ato de corrupção (entendido como baixos salários ao nível dos funcionários públicos);
- uma máquina burocrática que não é baseada no mérito (nomeações políticas em detrimento de nomeações baseadas em exames); e
- menor previsibilidade do sistema judicial (entendido como menos probabilidade de ser apanhado e elevado à justiça).

Na secção seguinte, procuraremos olhar para a forma como esta visão foi sendo acolhida em termos de política programática.

3.2.2. Incorporação da agenda da boa governação e da prevenção e controlo da corrupção nas políticas das instituições de Bretton Woods

No rescaldo da crise do petróleo e do ressurgimento da ideologia do mercado, durante os anos 80, os programas de ajustamento estrutural sustentados no Consenso de Washington dominaram a agenda das políticas públicas da cooperação para o desenvolvimento. A expressão foi cunhada por John Williamson para se referir às políticas reformistas comuns em curso na América Latina vistas como necessárias pelas instituições sediadas em Washington: Fundo Monetário Internacional; Banco Mundial; e Departamento de Tesouro Norte-Americano para a gestão de crises (controlo da inflação e do *deficit*, liberalização, incluindo do mercado de capitais, privatização e desregulamentação)³⁶. Na prática, significou que o acesso a financiamento, sob a forma de empréstimo, ficou dependente da adoção daquelas medidas económicas³⁷ — era a condicionalidade da ajuda.

A evidência veio a mostrar que os efeitos dos programas de ajustamento estrutural no desempenho da economia dos países em desenvolvimento da África subsariana América latina ou na gestão das crises do sudeste asiático esteve abaixo das expectativas³⁸. Como evidenciam Stein e Nissanke a propósito da África Subsariana, quando comparado com períodos anteriores aos programas de ajustamento estrutural, entre 1980 e 1994 registou-se uma quebra acentuada na produção industrial e agrícola, exportação e investimentos, em parte devido ao investimento privado moderado e em parte devido aos cortes na despesa pública, com consequências na diminuição do rendimento *per capita*, que não acompanhou o aumento populacional³⁹. Não pode

³⁶ Williamson, J. (2005), "The Strange History of the Washington Consensus", in *Journal of Post Keynesian Economics*, 27, 2, pp. 195-206.

³⁷ Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, New York: WW Norton & Co.

³⁸ Khan, M. (nota 29).

³⁹ Stein, H., Nissanke, M. (1999) Structural Adjustment and the African Crisis: A Theoretical Appraisal, *Eastern Economic Journal*, 25.

também ser ignorado o papel estrangulador do pagamento dos empréstimos associados ao serviço da dívida, com os países do sul a reverterem parte considerável das suas receitas para o pagamento dos serviços da dívida, com taxas de juro marcadamente mais elevadas (em torno dos 20%) do que as concedidas à recuperação da Alemanha no pós II guerra mundial (entre 3% e 5%) ou aos países de leste durante os anos 90 (8%)⁴⁰. Adicionalmente, na maior parte dos países onde a liberalização ocorreu, esta parece ter sido acompanhada por um aumento da corrupção⁴¹.

Em 1997, a crise financeira do sudeste asiático rebentou, tendo alastrado da Tailândia para outros países da região, incluindo a Indonésia, Malásia, Filipinas e Coreia do Sul, países que tinham conhecido um considerável crescimento económico até então e seguindo políticas económicas contrárias às recomendações das instituições de Bretton Woods. Para Stiglitz, a principal razão por detrás da crise asiática foi a rápida liberalização do mercado de capitais em resposta a pressões do Fundo Monetário Internacional e do Tesouro Norte-Americano (seu maior contribuidor), como forma de facilitar o acesso a lucros altamente rentáveis e rápidos a *Wall Street*, sem que este processo fosse acompanhado da necessária regulamentação capaz de colmatar e de prevenir falhas de mercado, processo que levaria a uma liberalização mais progressiva⁴². Pressionados pelo mercado financeiro, os governos dos países do sudeste asiático viram-se forçados a assegurar a liquidez do sistema bancário, o que se traduziu no acesso a empréstimos das instituições financeiras internacionais e conseqüente aplicação das medidas económicas associadas ao Consenso de Washington, o que na opinião do ex-economista principal do Banco Mundial contribuiu de forma decisiva para o agudizar da crise.

Já no caso da Rússia, a crise que assolou o país na década de 90 foi, para Stiglitz, resultado por um lado da rápida liberalização da economia e, por outro, da ausência das instituições necessárias ao funcionamento da economia de mercado, incluindo do sistema financeiro com a criação de regulamentações bancárias fortes, regulamentação das regras da concorrência, criação de um mercado fundiário e registo de propriedade para além de outras instituições sociais. Durante esta crise não só se assistiu a uma redução drástica do Produto Nacional Bruto, mas também a um aumento considerável do volume de corrupção, em resultado da privatização das grandes empresas estatais através de processos pouco transparentes⁴³.

Quando, em 1998, o país é atingido pelos efeitos da crise asiática, a ajuda do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional é condicionada à aplicação do seu programa, que se vem a revelar, mais uma vez, desade-

⁴⁰ Sassen, S. (2016), "A massive loss of habitat, New drivers for Migration", *Sociology of Migration*, 2, 2, pp. 204-233.

⁴¹ Khan, M. (nota 29).

⁴² Stiglitz, J. (nota 37).

⁴³ Stiglitz, J. (nota 37).

quando não apenas em termos estritamente económicos, mas também, segundo Stiglitz, em virtude da ausência das *instituições certas* que acentuaram os já elevados níveis de corrupção no país⁴⁴.

A razão por que é dado um maior destaque à gestão das crises no sudeste asiático e na Rússia é a sua visibilidade na cena política internacional ser maior, por se terem feito notar fora do circuito dos países do sul, tendo as políticas das instituições de *Bretton Woods* ficado mais expostas às críticas internacionais.

Como referem Ben Fine e Van Waeyenberge, em meados da década de 90, as instituições de *Bretton Wood* reconhecem os anos 80 como década perdida para o desenvolvimento, sendo criticadas à direita por estarem a conceder fundos a governos corruptos e à esquerda pelo modelo económico imposto⁴⁵. As tentativas de respostas das instituições de *Bretton Woods* foram-se acumulando. Em 1996, em reconhecimento de que os programas de ajustamento estrutural não tinham sido eficazes na promoção do desenvolvimento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) lançam a iniciativa dos países pobres altamente endividados. Na década de 90, países como a Gâmbia já tinham gastado 1,3 mil milhões de dólares no pagamento da dívida e 37 milhões em educação primária, revelando desta forma o constrangimento que o serviço da dívida representava no desenvolvimento dos países do sul⁴⁶.

Em 1997, no seu relatório anual o Banco Mundial reconhece que as estratégias de desenvolvimento prosseguidas no quadro dos programas executados não foram bem-sucedidas e considera um “novo” papel para o Estado, o de criar infraestruturas e um ambiente favorável ao crescimento económico, este entendido como economia de mercado, sendo para tal necessário criar as capacidades de governação que os Estados requisitariam para criar as condições que possibilitassem baixar os custos de transação⁴⁷: um Estado mais transparente e livre de corrupção⁴⁸. Em 1998, o relatório anual foca-se na importância do conhecimento (sob a perspetiva da tecnologia para o crescimento económico) e da informação, na perspetiva das imperfeições do mercado associadas às informações imperfeitas⁴⁹ para em 1999/2000 reforçar a importância das instituições. Juntamente com o escalar do Novo Institucionalismo Económico no discurso do Banco Mundial, surge a indignação de Joseph Stiglitz como economista principal do Banco Mundial que, em 1998,

⁴⁴ Stiglitz, J. (nota 37).

⁴⁵ Fine, B., Van Waeyenberge, E. (2006), “Correcting Stiglitz: from information to power in the world of development”, *The Socialist Register*.

⁴⁶ Sassen, S. (nota 40).

⁴⁷ Khan, M. (nota 29).

⁴⁸ Babayev, B. (2015), “The rise of new Institutional Economics and Assessment of its contributions to the Post-Washington Consensus”, in *The Journal of Economic Sciences: Theory and Practice*, 72, 2 pp. 87-97, in “<https://ssrn.com/abstract=2837204>”, acesso em 19/04/2019.

⁴⁹ Stiglitz, J. (nota 37).

numa conferência na Finlândia, assume as limitações do Consenso de Washington e aponta novas linhas de intervenção do Banco, com o papel a atribuir às instituições e ao Estado na criação de condições para uma economia de mercado bem-sucedida: é a entrada em cena do paradigma Pós-Consenso de Washington⁵⁰. Uma viragem que consagra a migração do NIE e a necessidade de se criarem as instituições certas para o desenvolvimento no discurso do Banco Mundial deu lugar ao aparecimento da agenda da Boa Governança⁵¹ que integra o combate à corrupção.

A revisitação dos Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (criados 1998 numa iniciativa conjunta do FMI e da iniciativa dos Países Pobres altamente endividados) em 2001 após a crise asiática é um exemplo claro de um importante instrumento de política pública que revela a incorporação da agenda da integração na economia de mercado global com a disciplina da boa governança⁵² fazendo ressoar o consenso em torno da abertura dos mercados, da importância das políticas fiscais sólidas e da governação transparente e eficiente, capaz de fazer chegar os ganhos da economia de mercado aos mais pobres.

Os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP) desenvolvem-se em torno de quatro estratégias: a primeira relacionada com a promoção de oportunidades de crescimento a favor dos pobres; a segunda com a boa governação, que, para além da luta contra a corrupção e transparência do setor público, passou a incluir também gestão fiscal e governação descentralizada; e uma terceira estratégia relacionada com criação de segurança (numa ótica de capital humano entendido como *safety net*, incluindo investimentos em saúde e educação)⁵³. Um olhar atento e holístico às políticas de *Bretton Woods* deixa perceber que o modelo económico se mantém inalterado⁵⁴, embora com a nova roupagem dos DERP.

Na prática, os DERP são acompanhados de instrumentos como o Quadro da Despesa a Médio Prazo, que têm como objetivo certificar-se de que as políticas fiscais e as prioridades económicas acompanham as prescrições do modelo económico neoliberal do Banco Mundial⁵⁵, de tal forma que a integração da agenda da boa governação mais não é do que a “otimização da governação económica, jurídica e social com o objetivo de criar as condições ideais para a finança internacional e investimento”⁵⁶. Por outro lado, os DERP assumem-se como uma peça incontornável para a conceção de financiamento concessional, mais recentemente através do Mecanismo de Finan-

⁵⁰ Babayev (nota 48).

⁵¹ Khan, M. (nota 29).

⁵² Craig, D. Porter, D. (2003), “Poverty Reduction Strategy Papers: a new convergence”, *World Development*, 31, 1, pp. 53-69.

⁵³ Craig, Porter (nota 52).

⁵⁴ Fine, B., Saad Filho, A. (2014), “Politics of Neoliberal Development: Washington Consensus and the post-Washington Consensus” in H. Weber (ed.), *The Politics of Development: A Survey*, London: Routledge, pp. 154-166.

⁵⁵ Craig, Porter (nota 52).

⁵⁶ Craig, Porter (nota 52).

ciamento Alargado do Fundo, condicionalidade entretanto estendida aos Instrumentos de Apoio a Políticas, e aos instrumentos não financeiros para os países de baixo rendimento, assumindo-se os DERP como quadros operativos para o desenvolvimento de estratégia promotoras de crescimento e de redução da pobreza dos programas suportados pelo Fundo⁵⁷. Também no caso do Banco Mundial, a estratégia de apoio aos países e todos os empréstimos e subvenções concedidas são baseadas nos DERP.

3.2.3. A incorporação da agenda da boa governação e da prevenção e controlo da corrupção na política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia

Na década de 90, os documentos de política pública da União Europeia para o desenvolvimento pareciam seguir a liderança das instituições de *Bretton Woods*, incluindo o entendimento sobre a importância das instituições e nesse sentido a União Europeia apresentava-se como mais um defensor do Consenso Pós-Washington e da crença da importância das instituições no crescimento económico, incluindo o entendimento de que governos corruptos fariam uso próprio da ajuda ao desenvolvimento e não a favor das suas populações⁵⁸ e na forma como prosseguia este fim.

Em 2005, é aprovada pela primeira vez uma visão comum para a cooperação para o desenvolvimento para a ação da União Europeia, quer ao nível dos seus Estados-Membros, quer ao nível comunitário. Este documento, denominado de *Consenso Europeu para o Desenvolvimento*, procura marcar a posição da União Europeia no cenário internacional da cooperação para o desenvolvimento, contrapondo-se como parceiro incontornável, a par do Banco Mundial e do governo norte-americano⁵⁹, da ajuda ao desenvolvimento.

Em particular no que concerne à agenda da boa governação, dois elementos distintivos pretendem demarcar a agenda que é promovida pela União Europeia da que é promovida pelas instituições de *Bretton Woods*.

A primeira distinção remete para o âmbito do que se entende por boa governação. No quadro do Banco Mundial e do FMI, o conceito tem englobado o Estado de Direito, a qualidade da administração pública e a luta contra a corrupção⁶⁰. No quadro da União Europeia a agenda da boa governação,

⁵⁷ IMF (2015), *Reform of the fund's policy on poverty reduction strategies in fund engagement with low-income countries- proposals*, in "<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/052615.pdf>", acesso em 24/04/2019.

⁵⁸ Hout, W. (2013), *Governance beyond the European Consensus on Development: What Drives EU Aid Selectivity?*, Paper to be presented at the ECPR Joint Sessions, Workshop 'Political Conditionalities and Foreign Aid', University of Mainz.

⁵⁹ Hout, W. (2010), "Governance and Development: Changing EU policies", in *The Third World Quarterly*, 31, 1, pp. 1-12.

⁶⁰ Carbone, M. (2010), "The European Union, Good Governance and Aid Coordination", in *Third World Quarterly*, 31:1, pp. 13-29.

operacionalizada através de um manual da União Europeia, para a promoção da boa governação engloba seis áreas de intervenção: democracia e eleições; promoção e proteção dos direitos humanos; reforço do Estado de Direito; reforço do papel da sociedade civil; reforma da administração pública, do funcionalismo público e da gestão das finanças públicas; e, por fim, descentralização e capacitação dos governos locais⁶¹. Embora alguns dos elementos sejam comuns, a agenda da boa governação da União Europeia, ao incluir as eleições e a proteção dos direitos humanos, parecer ser um pouco mais abrangente e plural.

Outra distinção remete para a substituição da condicionalidade da ajuda, que expunha a subordinação da agenda da boa governação à economia de mercado no caso do FMI, do Banco Mundial e da ajuda norte-americana (através do programa *Millennium Challenge Account*) pelo diálogo com os países recetores da ajuda. No entender de Carbone⁶² e de Hout⁶³, o distanciamento é reforçado pela introdução de uma política de incentivos positivos. Por exemplo, no caso dos países ACP, e durante o décimo FED, a União Europeia considera a “*governance incentive tranche*” no valor de 2,7 mil milhões de dólares, atribuídos como fundos adicionais para os países que adotassem um compromisso para com reformas, no caso dos países ACP a facilidade da governação.

De facto, numa pesquisa à decisão de alocação da ajuda ao desenvolvimento por parte da União Europeia, Hout⁶⁴ mostra que indicadores relativos à democracia liberal e reforma orientada para a economia de mercado parecem ter um papel marginal na decisão de alocação dos fundos, apesar de observar haver uma relação positiva entre a decisão de alocação da ajuda para promoção da agenda de boa governação e os interesses económicos e comerciais da União Europeia. No entanto, nota também haver uma relação positiva, embora menos acentuada, entre as necessidades dos países recetores e a decisão de alocação.

O facto de a agenda da boa governação não estar subordinada à agenda da economia de mercado não significa que a União Europeia não promova a economia de mercado e a integração na economia global de mercado por outras vias, como mostra Mark Langan a propósito da ajuda ao orçamento concedida pela União Europeia a países em desenvolvimento⁶⁵, ou como mostram Susanne Lütz e Matthias Kranke⁶⁶ a propósito da gestão da crise financeira na Letónia em 2008.

⁶¹ Hout (nota 58).

⁶² Carbone (nota 60).

⁶³ Hout (nota 58).

⁶⁴ Hout (nota 58).

⁶⁵ Langan, M. (2015), “Budget support and Africa– European Union relations: Free market reform and neo- colonialism?”, in *European Journal of International Relations*, 21, 1, pp. 101-121.

⁶⁶ Lütz, S., Kranke, M. (2010), “The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries”, *LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series*, n.º 22.

3.3. A consolidação das instituições na prevenção e controlo da corrupção como instrumento de despolitização de modelos económicos de desenvolvimento

A agenda da boa governação vem sendo apresentada como a solução ótima numa governação tecnocrática⁶⁷ com o objetivo de, despolitizando o desenvolvimento, não dar espaço à consideração de modelos de desenvolvimento económico alternativos. Na mesma ótica, a corrupção é apresentada como uma ineficiência de mercado causada pela ausência das instituições certas. Nesta ótica, a corrupção e as instituições que lhe estão subjacentes, e não o modelo económico em si, são responsabilizadas pela ausência de crescimento económico e de desenvolvimento, desviando a escolha de modelos económicos de desenvolvimento alternativos.

David Craig e Doug Porter mostram como, no caso do Uganda, os DERP, que enformam um instrumento de política pública a favor da transparência da gestão da coisa pública, foram complementados por um Quadro de Despesa a Médio Prazo de controlo do orçamento e recursos, este constituído por duas partes: uma com as políticas económicas; e a segunda com a visão de neutralizar os efeitos negativos do crescimento económico, de que resultou a transferência direta de fundos para programas comunitários na área da saúde, educação, infraestruturas e agricultura⁶⁸. Apesar de se ter observado um aumento do número de escolas e de frequência escolar, construção de infraestruturas, aumento dos serviços de saúde disponíveis e melhoria do acesso a água potável, materializando a sua visão de crescimento a favor dos mais pobres, os autores verificam também que nunca foi permitido ao país que estas verbas fossem canalizadas para atividades produtivas que considerassem um tipo de desenvolvimento que não o da economia de mercado.

A União Europeia, fazendo um esforço para se demarcar do Banco Mundial, parece ter introduzido um novo oxigénio à agenda da boa governação. O facto de a agenda da boa governação não ser uma condicionalidade a outras formas de assistência da União Europeia é a sua marca mais distintiva. No entanto, é importante averiguar até que ponto a agenda da boa governação tem permitido a capacitação de instituições que contribuam para a adoção de modelos de desenvolvimento económicos alternativos ao modelo da economia de mercado.

De resto, como Khan⁶⁹, parece-nos que a importância das instituições para o desenvolvimento é relativamente consensual. O que é controverso é o tipo de instituições e de capacidades que devem ser promovidas. Por exemplo, o crescimento dos Tigres Asiáticos, como mostra Stiglitz⁷⁰, ficou a

⁶⁷ Craig, Porter (nota 52).

⁶⁸ Craig, Porter (nota 52).

⁶⁹ Khan, M. (nota 29).

⁷⁰ Stiglitz, J. (nota 37).

dever-se em grande parte à intervenção estatal na definição das prioridades de desenvolvimento industrial, o que requeria um papel mais alargado para o Estado na economia e correspondente capacitação.

No que diz respeito à prevenção e ao controlo da corrupção, em particular, embora alguns autores defendam que não existe uma relação direta entre desenvolvimento económico e corrupção, a nossa defesa é que devem ser entendidas como um fim em si mesmas, independentemente de terem um efeito negativo, positivo ou neutro no desenvolvimento económico. Para tal é necessário, como Khan⁷¹, que está concentrado na corrupção que impacta negativamente no crescimento económico, identificar as determinantes da corrupção para além da visão institucionalista do NIE, o que implica olhar a para as causas estruturais da corrupção, pressupondo uma compreensão da estrutura de poder.

4. O TRANSVASE DA CORRUPÇÃO E AS POLÍTICAS CRIMINAIS

4.1. Corrupção e políticas criminais

As várias dimensões já analisadas nos pontos anteriores sobre a corrupção evidenciam de forma inequívoca a sua classificação como patologia grave e extensa do sistema social, político e económico, que afeta diretamente os cidadãos. É, por isso, um problema da sociedade e também do modo como é bem ou mal governada.

Corrupção e Estado de Direito, corrupção e democracia, corrupção e *good governance*, economia e corrupção, são alguns tópicos através dos quais se vêm tratando várias questões patológicas dos sistemas de governo, ultrapassando de forma inequívoca a dimensão criminal do crime de corrupção.

A análise, o estudo e a definição de políticas contra a corrupção, pressupõem o entendimento amplo do conceito “corrupção”.

A abrangência desta patologia comporta um conjunto alargado de categorias jurídico-penais diversificadas, mas também um outro conjunto de patologias, não necessariamente de natureza criminal que, pela sua ostensiva gravidade, põem em causa ao que se entende como «boa governação».

Constata-se um «transvase» da matéria da corrupção⁷² para domínios que vão muito para além das patologias criminais, nomeadamente nos estudos políticos, na economia, na criminologia, na sociologia, na ética ou mesmo na gestão.

⁷¹ Khan, M. (2001) “The New Political Economy of Corruption”, in B. Fine, C. Lapavitsas, J. Pincus (eds.), *Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the Post-Washington Consensus*, London: Routledge.

⁷² Sobre o conceito, desenvolvidamente, Mouraz Lopes, José, 2011, *O Espectro da Corrupção*, Coimbra: Almedina, pp. 26 e ss..

O discurso jurídico sobre a corrupção ultrapassa, por isso, hoje, as barreiras dos Códigos Penais onde, tradicionalmente, era exclusivamente tratado.

Na perspetiva da dogmática penal, identificamos, num núcleo central, um conjunto de tipos criminais que envolvem os crimes de corrupção *stricto sensu*, nas suas vertentes de corrupção ativa e passiva, pública e privada, nacional e internacional ou mesmo os tipos criminais «recebimento indevido de vantagens» e «enriquecimento injustificado ou ilícito», nos países em que este último configura um ilícito criminal.

Num segundo círculo, mais alargado, encontramos os crimes de tráfico de influências, o peculato, a prevaricação e o abuso de poder, que tutelam bens jurídicos diferenciados, dando cobertura a realidades diversas do ponto de vista criminal, mas que põem em causa de uma forma ampla a «boa governação» de um Estado e/ou da economia. Nesta dimensão, pode enquadrar-se, igualmente, um conjunto de crimes que se prendem com patologias de natureza tributária, com reflexos diretos nas finanças públicas de um qualquer Estado. Ainda neste amplo círculo, encontramos o crime de branqueamento de capitais.

Num terceiro círculo, identificam-se as patologias ligadas à corrupção do sistema político, nomeadamente o financiamento ilegal ou irregular dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, sabido que nos Estado de Direito democráticos é sobre os partidos políticos que se sustenta praticamente todo o «jogo democrático».

O relatório da OCDE (*Financing Democracy — Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*⁷³), publicado no dia 4 de fevereiro de 2016, é inequívoco em afirmar a fragilidade desta matéria e a necessidade de existirem quadros normativos e sancionatórios efetivos e eficazes que permitam concretizar uma política pública transparente no domínio do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

Num quarto círculo, mais alargado, identificam-se as patologias que envolvem a corrupção no sector privado e no comércio internacional. As distorções concorrenciais que decorrem desta situação afetam todo o funcionamento do mercado, com as consequentes perdas para empresas, países e cidadãos. Instituições como o Banco Mundial, o Conselho da Europa, através do GRECO, e a OCDE insistem na necessidade de desenvolver e salientar a questão da corrupção «privada», seja numa perspetiva de diagnóstico seja numa perspetiva de «tratamento» daquela patologia.

Num outro círculo, podemos identificar o domínio da corrupção no âmbito do desporto, cuja relevância é atualmente indiscutível, atenta a dimensão «patológica» que a fraude desportiva comporta. Esta a dimensão que nos tempos mais recentes assumiu uma amplificação evidente, nomeadamente na área do futebol.

⁷³ Pode ser consultado em “<http://www.oecd.org/fr/gouvernance/l-ocde-preconise-de-reglementer-plus-etroitement-le-financement-de-la-vie-politique-et-de-durcir-les-sanctions.htm>”.

Este diverso catálogo de patologias conforma aquilo que denominamos como *círculo patológico dos sistemas de governação*, nomeadamente envolvendo dinheiros públicos e dinheiros privados, enquadrados num conjunto alargado de categorias jurídicas diversificadas, onde se identificam ilicitudes penais e não penais, perfeitamente autónomas, que devem ser vistas numa perspetiva sistémica.

É este «círculo» que levou a que, pela primeira vez, em 2014, no primeiro Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Relatório Anticorrupção — a Comissão Europeia tenha assumido a relevância de utilizar o conceito amplo de corrupção como «todo e qualquer abuso de poder em benefício próprio» e, através dele, condicionar as políticas públicas que, nesta matéria, devem ser desenvolvidas na União Europeia.

Deve sublinhar-se que os quadros legislativos internacionais aprovados nos últimos anos manifestaram claramente o propósito dos Estados enfrentarem a corrupção como um problema global⁷⁴, permitindo uma abordagem que obstaculizasse separações ou fronteiras muito cerradas entre dimensões públicas e privadas, possibilitando uma maior eficácia no enfrentamento concreto dos problemas.

Como refere Pocock, a corrupção conforma uma «tendência a converter os poderes públicos em interesses privados»⁷⁵, sendo esta compreensão um tópico essencial que deve condicionar todas as políticas públicas nesta matéria.

A corrupção é, por isso, um conceito voraz, por vezes plástico, sobre o qual devem incidir uma pluralidade de políticas públicas diferenciadas, quer no domínio da prevenção, quer da investigação e da repressão.

A compreensão integrada e sistémica das muitas patologias na área da governação é, assim, a forma adequada para conformar políticas que queiram, de facto, enfrentar os variados problemas que se suscitam. Assim, faz sentido assumir uma perspetiva funcionalista, através do conceito amplo de corrupção, nomeadamente «todo e qualquer abuso de poder em benefício próprio», como tópico essencial para concretizar políticas públicas nesta matéria.

4.2. A importância de políticas públicas integradas

O largo espectro de situações que foram identificadas mostra-nos um conjunto de atos ilícitos subjacentes à “má governação” que decorrem da corrupção, que atingem diretamente todo os cidadãos e, por reflexo, o exercício dos seus direitos sociais e individuais.

E atingem-no, desde logo, em duas perspetivas.

De um lado, no domínio económico, o desvio ou a apropriação de enormes quantias monetárias por alguns distorce toda a regulação normal da

⁷⁴ Vejam-se as Convenções citadas no ponto 2.

⁷⁵ Pocock, J. (2013), *Cidadania, Historiografia e Res Publica*, Coimbra: Almedina, p. 91.

economia, levando a que as políticas públicas restritivas que são exigidas para compensar aqueles desvios venham a atingir todos os cidadãos. Ou seja, todos pagam aquilo que beneficiou ilicitamente muito poucos.

Por outro lado, no domínio político e institucional, a manipulação das «regras do jogo» constatada, a falta de transparência entre o exercício das atividades pública e privada, evidencia uma enorme quebra de confiança no sistema político, tanto nas instituições de governação, como no próprio « pilar » que sustenta o funcionamento do regime democrático, nomeadamente os partidos políticos.

Em democracia esta situação não é mais tolerada pelos cidadãos.

Por isso, é hoje claro que políticas públicas sustentadas na boa governação que impeçam altos níveis de corrupção, para além de traduzirem benefícios para o desenvolvimento económico dos países e de se refletirem na concretização dos direitos individuais e sociais dos cidadãos, assumem uma natureza essencial na sobrevivência do próprio sistema político.

Torna-se, pois, necessário desenvolver e concretizar uma política anti-corrupção integrada, tanto de um ponto de vista preventivo como repressivo, realista e eficaz que garanta a integridade do sistema de governação pública. E que tenha resultados.

No âmbito das políticas públicas, como mecanismos estruturais de sedimentação do Estado de Direito, a política criminal tem sido, nos últimos anos, uma alavanca essencial. A justiça criminal, como instrumento de controlo social, tem vindo a incorporar princípios estabelecidos em várias convenções e/ou em recomendações de organismos internacionais, num duplo sentido: (i) eficácia no combate ao crime; (ii) aprofundamento de direitos e garantias.

Vinculadas a este macro enquadramento, as políticas públicas, nesta área, devem assumir-se como verdadeiras políticas de virtude e integridade das instituições de um país, travando um certo modo de desregramento social sobre o que é o interesse público.

Está em causa uma dimensão «ideológica», de sentido verdadeiramente revolucionário, no sentido a que se refere Pocock, quando afirma que a oposição entre «virtude a corrupção foi uma força importante para o desencadeamento das revoltas das colónias americanas, [podendo] afirmar que ela foi uma ideologia capaz de funcionar num sentido revolucionário»⁷⁶.

São políticas abrangentes que desafiam as instituições de soberania, nomeadamente o poder legislativo, o poder executivo, a administração pública em geral e o poder judicial. Mas também os cidadãos e, cada vez com mais relevância, as empresas. O relatório do Eurobarómetro, de 2017, sobre a «Atitude das empresas perante a corrupção na União Europeia»⁷⁷ evidencia

⁷⁶ Pocock (nota 75), p. 92.

⁷⁷ Cfr. "<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2177>".

o facto de a corrupção ser um problema para as empresas quando fazem negócios (ainda que variáveis conforme os países)⁷⁸.

A efetividade no domínio das políticas públicas, neste domínio, é uma exigência em praticamente todas as democracias, ainda que variando de grau de implementação, que não pode ser ignorada e exige compromissos a cada um dos poderes de forma a executarem as suas competências constitucionais diversas, de modo eficiente e eficaz.

Por outro lado, devem envolver uma dupla dimensão: (i) uma política de prevenção de largo espectro que abrange todas as instituições e a sociedade em geral; (ii) uma política criminal repressiva, mais circunscrita aos poderes executivo, legislativo e judiciário que seja realista, eficaz e que tenha resultados, garantindo sempre os direitos fundamentais de quem se vê envolvido. Neste domínio, poderia falar-se de melhores leis (para o legislativo), mais disponibilidade de meios (para o executivo) e mais eficácia de quem investiga e julga (para o judicial).

Neste sentido, ideias como um compromisso que envolva tanto o poder legislativo como o poder executivo, na definição e execução de políticas públicas consistentes de prevenção, ou a estabilização de um poder judicial dotado de meios para garantir a repressão, são formas de controlar um problema que atinge o cerne dos sistemas democráticos.

Um compromisso que deve assumir uma dimensão de efetividade e que permita a cada um dos poderes executar as suas competências constitucionais diversas, de modo eficiente e eficaz e que tenha resultados. Por isso e para isso identificam-se duas vertentes de políticas, autónomas, mas integradas de forma a permitir uma resposta integral e coerentes: políticas preventivas e repressivas.

Na dimensão preventiva, é desde logo necessário traçar um «mapa» da realidade que envolve os fenómenos da má governação, consubstanciada em ilícitos criminais e não criminais e, nesse «mapa», determinar, com precisão, quais as áreas vulneráveis ao desenvolvimento de práticas corruptas, identificando «zonas de risco» onde é favorável o desenvolvimento de fenómenos patológicos relacionados com a corrupção.

Num segundo momento identifica-se a exigência de uma «cultura da prevenção da corrupção» através da concretização de políticas diversificadas e integradas, tanto pelos vários órgãos da administração pública como pela sociedade civil, nomeadamente os cidadãos, as escolas e as empresas. Neste último caso o tecido empresarial público e privado e as suas organizações corporativas e reguladoras têm que assumir o discurso da corrupção, como obstáculo ou fator de distorção e manipulação do sistema económico. As políticas de «*compliance*» assumem, por isso cada vez mais uma importância essencial nos esquemas organizacionais das empresas.

⁷⁸ Sobre a evolução do *compliance*, no domínio empresarial, como respostas à dimensão da corrupção que as afetem, cfr. Paulo de Sousa Mendes, "Law Enforcement & Compliance", in *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, Almedina, 2018, p. 13.

Num terceiro tópico, a legislação tem que fixar critérios de rigor, de transparência e de ética em todos os procedimentos da administração pública e privada, afirmando-se uma política de intransigência na admissibilidade de cumplicidades entre o sector público e o sector privado, nomeadamente estabelecendo regimes de impedimentos e incompatibilidades de exercício de funções cumulativas e sucessivas naqueles setores, bem assim mecanismos de transparência das decisões que envolvam quem desempenha esse tipo de funções.

Num quarto tópico, estruturado sobre as instituições de controlo primário, é necessário reforçar os órgãos de fiscalização interna da administração, tanto por via da sua maior autonomia e independência, como do reforço dos seus poderes e meios de atuação. É, igualmente, necessária uma interligação entre todas as entidades que se entrecruzam no processo de fiscalização e monitorização, permitindo cruzar e partilhar informações. O “*enforcement*” das entidades fiscalizadoras e reguladoras assume, por isso, uma relevância inquestionável.

Na segunda dimensão, assente nas políticas repressivas, identifica-se um primeiro tópico sustentado numa dimensão normativa estável, harmonizada e que permita, sem equívocos, garantir a tutela de todos os bens jurídicos em causa nos vários tipos de crime abrangidos pelo conceito amplo de corrupção *supra* referido.

Num segundo tópico, releva uma dimensão de efetividade na *law in action*. Assim, é necessário mais eficácia nos sistemas de responsabilização de natureza criminal, administrativa e financeira, de modo a ser rápida, forte e suficientemente dissuasora para que constitua um «travão» essencial à prática de comportamentos ilícitos e sobretudo que evite comportamentos criminais subsequentes.

Num terceiro tópico, é necessário proatividade policial e judicial, permitindo o início da investigação criminal necessária e atempada, não apenas arqueológica, de modo a concretizar uma investigação eficaz e efetiva.

Num quarto tópico, é necessário uma atuação judicial, que garanta um processo justo, assegurando os mecanismos de defesa, mas que seja eficaz e rápida. Torna-se, por isso, essencial apostar na efetividade na investigação criminal e no sancionamento oportuno, num prazo razoável, de modo a não frustrar todas as finalidades que qualquer dimensão de tutela criminal comporta.

4.3. As refrações no PACED

Num projeto de cooperação sustentado e assente na consolidação do Estado de Direito, tendo como destinatários países com traços culturais, históricos e sobretudo linguísticos comuns, a afirmação de políticas integradas que enfrentam as patologias do Estado de Direito, nomeadamente a corrupção, ainda que vista no sentido amplo referido, assumem, por isso, uma emergência estrutural.

Recorde-se que o espaço político PALOP e Timor-Leste, ainda que constituído por países bem diferenciados, se sustenta num espaço jurídico e judicial estruturado numa matriz de língua comum, num quadro principialista e constitucional idêntico e numa cultura jurídica e judicial também sustentada em bases comuns.

A necessidade de uma resposta à criminalidade grave, transnacional e económica e financeira que condiciona a efetivação do *Estado de Direito*, onde a corrupção se identifica como um dos fenómenos mais preocupantes, passa, por isso por um duplo caminho: fortalecer as instituições e dotar os Estados de instrumentos adequados à concretização das políticas criminais adotadas.

A concretização de um projeto ambicioso, mas simultaneamente realista, estrutura-se num patamar múltiplo, de intervenções concretizadas em variadíssimas ações, que poderemos sintetizar nos seguintes parâmetros.

Numa primeira dimensão, o desenvolvimento e responsabilidade dos vários poderes soberanos de cada país na concretização das políticas criminais, nomeadamente órgãos de polícia criminal, instituições de controlo financeiro, em regra dependentes do poder executivo, Parlamentos, por via da sua legitimação legislativa, e Ministério Público e Tribunais, como instituições de controlo independentes no âmbito do poder judicial.

Numa segunda dimensão, a definição de enquadramentos legislativos essenciais e dotados de alguma «harmonização», enquadrados numa dimensão internacional que possibilitam, quer aos Parlamentos, quer aos Governos, concretizar legislação adequada, ainda que específica para cada país, de modo a possibilitar políticas de cooperação penal internacional mais eficazes.

Numa terceira dimensão, a aposta no desenvolvimento e aprofundamento de uma cultura judicial comum aos vários interlocutores operativos na área da justiça penal, assente em esquemas de formação conjunta e partilhada entre interlocutores diversificados, nomeadamente órgãos de polícia criminal, investigadores financeiros, magistrados do Ministério Público e juízes.

Numa quarta dimensão, assumir que a concretização das diferentes funções exigidas para a prevenção criminal, investigação e julgamento estão assentes em princípios e quadros normativos similares, exigindo-se por isso o entendimento comum do quadro principialista que as enquadra.

Numa quinta dimensão, dotar os recursos humanos, funcionalmente responsáveis, das melhores e mais desenvolvidas práticas, por via de formação adequada, tendo em conta as especificidades das matérias.

Numa sexta dimensão, ainda que menos significativa do ponto de vista financeiro, na medida do possível dotar algumas instituições de países com menos recurso de meios técnicos e operacionais suscetíveis do desempenho profissional adequado pelas entidades operacionais.

Finalmente, numa sétima dimensão, mas não menos relevante, configurar uma política de comunicação que envolva o cidadão no papel que tem que desenvolver no domínio da prevenção e comportamentos patológicos, *maxime* na corrupção.

Com estes condicionantes, o programa PACED previamente definido e articulado, que vem sendo executado e desenvolvido, mostra que é possível construir e executar projetos de cooperação internacional em domínios estruturais do Estado de Direito orientados para diferentes destinatários representativos de todos os poderes do Estado, de forma articulada.