

**COMISSÃO EVENTUAL PARA O ACOMPANHAMENTO POLÍTICO DO
FENÓMENO DA CORRUPÇÃO E PARA A ANÁLISE INTEGRADA DE
SOLUÇÕES COM VISTA AO SEU COMBATE**

16.ª Reunião

5 de Março 2010

Audições:

Prof. Dr. Luís de Sousa, Observatório do ISCTE

Presidente: José Vera Jardim

Oradores:

Fernando Negrão (PSD)

Filipe Lobo d'Ávila (CDS-PP)

Luís Fazenda (BE)

Pacheco Pereira (PSD)

Marques Júnior (PS)

O Sr. **Presidente** (José Vera Jardim): - Srs. Deputados, temos quórum, pelo que declaro aberta a reunião.

Eram 10 horas e 50 minutos.

Aproveitando este início de reunião, lembro aos Srs. Deputados que, na próxima quarta-feira, como sabem, temos cá os DIAP todo o dia e resolvemos convidar os Srs. Procuradores-Gerais Adjuntos para almoçar e, como compreenderão, o almoço tem que ser um pouco limitado e, portanto, resolvemos que seria a Mesa e os Coordenadores dos diferentes grupos parlamentares, todavia agradeço que confirmassem a vossa presença nesse almoço da quarta-feira.

Eu ainda estou a diligenciar para que possa ser na sala do Sr. Presidente, que tem um ambiente mais íntimo, para podermos conversar mais à-vontade, mas estou a espera de confirmação. Se não for aí, seria no restaurante do Edifício Novo, onde iríamos tentar marcar uma mesa, mas espero que possa ser, se não estiver ocupada, na sala do Sr. Presidente.

Sr. Professor, muitíssimo obrigado por ter acedido ao nosso convite.

Muitos de nós conhecem, certamente, o seu trabalho e dos seus colegas, à volta deste tema, sendo certo que nós temos preocupações ligadas, naturalmente, ao aparelho de repressão e de prevenção, mas também é muito importante – e isso tem sido aqui muitas vezes sublinhado – que pudéssemos conhecer, tanto quanto possível naturalmente, esse seu trabalho.

Sabemos que os fenómenos da corrupção e os inquéritos da corrupção são sempre ligados à percepção dos cidadãos, porque os números, propriamente da corrupção, são-nos dados pelo aparelho

judiciário e pelas polícias, naturalmente, mas esses são números que podem não reflectir a realidade de cada país.

Saúdo, portanto, os seus esforços, os da Escola onde se integra e os da sua equipa, no sentido de levar a cabo um conjunto de estudos, que são importantes, sendo que sabemos, se não estou em erro, que, para além, naturalmente, de contactos informais, que têm tido até agora com a ONG-Transparência Internacional, que conheço bem e, certamente, muito dos Srs. Deputados também conhecem, aliás, até já estive na sede, em Berlim há anos, e que tem feito um esforço importante, portanto saúdo essa ligação, que suponho recente, à Transparência Internacional, que tem feito também um esforço importante no sentido do estudo do fenómeno das percepções da corrupção, incluindo também o nosso país.

Dou-lhe a palavra, desde já, para nos fazer a sua apresentação e, depois, naturalmente seguir-se-á um diálogo com os Srs. Deputados.

Mais uma vez, muito obrigado, e tem a palavra, Sr. Professor.

O Sr. Prof. Dr. **Luís de Sousa** (Observatório do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa): - Obrigado, Sr. Presidente.

É um prazer enorme estar aqui convosco para reflectirmos sobre o fenómeno da corrupção e colaborar nos trabalhos da Comissão, que, espero, sejam, de facto, positivos e que se chegue a um conjunto de medidas inovadoras.

Muito brevemente, queria dizer que a minha ligação, de facto, à Transparência Internacional, do ponto de vista pessoal, já é mais antiga, pois comecei a trabalhar com eles logo no início da tese de doutoramento, em meados de 90, e, mais recentemente, estamos a tentar criar um capítulo dessa ONG em Portugal e, por enquanto, foi-nos atribuído o

estatuto de Ponto de Contacto Nacional, havendo, pois, todo um processo de acreditação por que temos que passar e, portanto, estamos nessa fase ainda embrionária.

Preparei esta comunicação, que é algo longa, e peço desculpa por isso, mas, de um modo sintético, aquilo que procuro dar-vos aqui, hoje, são umas luzes sobre o fenómeno da corrupção e o seu controlo.

Começaria, muito brevemente, por uma definição e por tentativas de medição, depois, lançaria algumas hipóteses sobre a explicação do fenómeno e na parte central da apresentação apresentarei um conjunto de medidas ou de propostas, algumas das quais ensaiadas já noutros países, havendo, portanto, aqui, um elemento comparativo.

Antes de mais, quero também informar-vos que esta apresentação é fruto da colaboração de vários membros do Ponto de Contacto Nacional e, portanto, reflecte também diferentes perspectivas profissionais sobre este assunto.

De forma muito breve, direi que, do ponto de vista da análise científica, aquilo que procuramos, em primeiro lugar, é abordar o conceito, o que não é fácil, pois há toda uma literatura focalizada na questão de saber o que é que é, o que é que definimos, quais são os parâmetros sociais que definem a corrupção; há questões de medição, de saber quanto, de que tipo, etc.; depois, ainda, a explicação para, após a medição, saber se há tanto de um determinado tipo, queremos saber porquê, queremos saber como é que se processa e com que efeitos para as instituições e para a sociedade; por fim, o que ambicionamos nessa análise científica é um elemento de previsão, de controlo, ou seja, desenhar, implementar, efectivar e avaliar os mecanismos de controlo.

Começaria, muito brevemente, pela definição – e aqui não trago nada de novo – que é uma definição operacional utilizada pela Transparência Internacional, sendo que se pode dizer que corrupção é o abuso de um cargo ou de uma função de autoridade delegada para fins privados, através de uma troca oculta, que implica a violação de determinados princípios orientadores.

Há, portanto: uma dimensão transactiva, que ocupa, fundamentalmente, a acção penal, isto é, a corrupção, enquanto pacto oculto, implica uma troca da qual resultam contrapartidas, benefícios impróprios, imediatos ou prolongados no tempo, real ou simbólico, pecuniário ou não-pecuniário, para as partes contratantes ou para terceiros; e uma dimensão normativa, que é aquela que deveria ocupar o legislador, e que, enfim, consiste numa prática ou comportamento desviante, sendo que o seu controlo não tem só a ver com a repressão mas com um conceito mais amplo de qualidade do sistema político e de qualidade da democracia.

Gostaria de vos dar alguns exemplos do que tentámos fazer, do ponto de vista científico, em termos de medição do fenómeno, que, como foi aqui dito, é um fenómeno opaco e, portanto, é difícil chegar a números concretos.

Há várias possibilidades de medição e os três interesses fundamentais na medição do fenómeno são: o interesse informativo absoluto, isto é saber quanto é que há desse fenómeno em Portugal; o interesse analítico comparativo, isto é saber se há áreas que são mais ou menos propensas para a corrupção e porquê; e, depois, o interesse utilitário da decisão, porque a medição pode motivar ou proporcionar uma melhor actuação política e efectivar ou ajustar os controlos.

Vou apresentar-vos, muito brevemente, três exemplos de medição que são, sustentadas nos números sobre o fenómeno, que temos disponíveis: a análise das estatísticas do crime da corrupção; a análise das percepções, através de inquéritos à população; e a análise de conteúdos dos processos-crime de corrupção.

Começaria pela análise das estatísticas dos processos findos de crimes relacionados com o crime de corrupção para os anos 1998-2008, onde poderemos verificar que os crimes de corrupção se mantiveram, em termos de número de processos, mais ou menos no mesmo valor, registando-se, de 2006 a 2008, um acréscimo.

Quanto aos crimes de peculato também estes têm vindo a crescer, o mesmo sucedendo com os crimes de denúncia caluniosa, que registam um acréscimo considerável, e, enfim, não serão todos os casos de denúncia caluniosa, obviamente, relacionados com o crime de corrupção, mas há, de qualquer das maneiras uma preocupação de eficácia em determinadas áreas e inoperância noutras, nomeadamente, no tráfico de influências, que, como podem ver, é inexistente.

Sobre os Indicadores de Transparência Internacional e posição no *ranking* nos últimos três anos, podemos ver que descemos sete posições, não por novas entradas no *ranking*, mas, sim, por uma descida nos *scores*. Por isso, não há razão para alarmismos, mas a descida no *score* pode ter impacto negativo nos níveis de investimento externo e na qualidade de investidores que procuram o mercado português.

O Indicador da Transparência Internacional está baseado na percepção de investidores estrangeiros sobre o funcionamento e a qualidade do governo e da administração de um determinado país e, portanto, é um indicador bastante importante, que, de resto, é utilizado

em todos os estudos do FMI, do Banco Mundial e até a nível académico. É, contudo, preciso ter alguma cautela na utilização deste índice agregado porque, ele, inicialmente, foi criado com o propósito de sensibilizar a opinião pública para este problema e, hoje, é amplamente utilizado do ponto de vista científico e até no discurso político.

Quanto às áreas de risco percebidas – indicadores comparativos do Eurobarómetro de 2009 comparado com 2007, para a União Europeia a 27 e para Portugal, como podem ver, quem sai mal nesta radiografia são, fundamentalmente, os eleitos a todos os níveis, nacionais, regionais e locais, sendo que a situação piorou de 2007 para 2009, e o urbanismo também percebido como uma área de risco.

Quanto à distribuição do volume de processos instaurados por tipo de crime, entre 1999-2008 (projecto que estamos a desenvolver com o DCIAP), que tem a ver com a tal análise de conteúdos de processos em tribunais de 1.ª instância, como podem ver, o volume agregado total aumentou consideravelmente de 1999 para 2008 e depois temos a repartição pelas várias tipologias de crime...

O Sr. **Presidente**: - Só um momento, Sr. Professor, para vermos com mais atenção.

O que é que aumentou mais aqui? Foi o crime de corrupção?...

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Aqui temos o crime de participação em negócio, com números, digamos, pequenos, mas que podem também demonstrar alguma capacitação dos próprios órgãos de investigação, porque é um crime que, inicialmente, era de difícil aferição.

Verificamos que a corrupção passiva para acto lícito e a corrupção passiva para acto ilícito, têm um movimento considerável...

O Sr. **Presidente**: - Crimes de peculato são poucos e a corrupção, propriamente dita, também teve um ligeiro aumento, passando de 27,9 para 30,3% dos casos.

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Exactamente.

O Sr. **Presidente**: - Mas num ano baixou!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Sim, num ano baixou, mas é preciso ter em atenção que, nos anos de 2006/2008, temos ainda um ano resíduo que tem a ver com o reenvio dos processos das comarcas para o DCIAP e este processo de comunicação interna não é perfeito.

Portanto, há um problema neste projecto: nós arrecadámos informação sobre actores, montantes, contextos, áreas de proveniência dos actores envolvidos na transacção, cruzamos os indicadores e dá, por exemplo, para saber se determinado tipo de queixa chega mais longe ou não no processo e nisso, muitas das vezes, as conclusões não são as melhores, porque há um número muito alto de casos não identificados.

Portanto, há um problema de recolha na fonte, que vai ter que ser melhorado. Esta é uma fase experimental.

O Sr. **Presidente**: - Há um problema de estatística, da própria qualidade da estatística!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Exactamente.

Quanto ao Serviço Empregador dos Arguidos Colectivos, arrecadando informação dessa base de dados, aparecem com maior relevância as câmaras municipais e as empresas municipais, mas, sobretudo, as câmaras municipais – e estamos a falar apenas dos serviços empregadores dos arguidos colectivos, porque também temos os serviços de empregadores dos arguidos singulares.

Quanto à explicação não vou perder muito tempo, porque gostaria de passar, rapidamente, à questão das medidas, mas existem três factores explicativos: níveis de desenvolvimento; cultura cívica; e qualidade das instituições.

Nós sabemos, de vários estudos realizados, que altos níveis de desenvolvimento humano estão associados a baixos níveis de corrupção, sabemos que sociedades com uma forte cultura cívica, isto é, com altos níveis de participação, com interesse pela política e com associativismo também apresentam níveis mais baixos de corrupção, e também sabemos, por vários estudos já realizados, que boas leis e boas instituições reduzem as estruturas de oportunidade e os incentivos para a corrupção.

Quanto às condições que favorecem a corrupção, muito sinteticamente, temos: a intervenção excessiva e desordeira do Estado na economia; as questões ligadas à privatização e desregulação, que são apontadas, em vários países, como áreas de risco; a questão da desordem e complexidade normativa, que gera a negociação interpretativa da lei e da disciplina a aplicar e que, sobretudo, é sensível na área do urbanismo. Aliás, nesta área do urbanismo todos conhecem um livro base do ordenamento do território, que respeita à legislação básica do ordenamento do território, que tem cerca de 700 páginas, e, portanto, é

nisto que estamos a falar *grosso modo*, é esta desordem e complexidade normativa, que, obviamente, vai gerar, em muitos casos, uma negociação interpretativa da lei e da disciplina a aplicar.

Depois, ainda quanto às condições que favorecem a corrupção temos a concentração de poderes num cargo sem que tenham sido criadas garantias horizontais e verticais no exercício das suas competências, sendo que temos uma fórmula muito simples de definir corrupção como sendo a soma de monopólio de decisão mais discricionabilidade mais longevidade no poder à qual subtraímos a prestação de contas (*accountability*) e a transparência, então, temos as condições criadas para o fenómeno da corrupção.

A seguir, temos: a ineficiência administrativa que deriva, muitas das vezes, de uma política também de recrutamento tipo familiar, partidário, e, portanto, recrutamento sem mérito e sem qualidade; os controlos formais ineficazes e inconsequentes, nomeadamente a insuficiência da disciplina e da repressão, que, muitas vezes, é tardia, além de ser onerosa e redutora, porque o enfoque é a «maçã pobre» e não o funcionamento do sistema, selectiva, porque a opinião pública tem essa percepção de que ela é dura com o cidadão comum mas aligeirada para os altos cargos públicos, políticos ou empresários, impotente, do ponto de vista da amnistia e do arquivamento do processo, e sem credibilidade, porque, há a percepção de que quem é condenado acaba por não ser tão condenado assim, porque regressa a funções ou porque pode continuar na vida política como se nada fosse e com sucesso.

Temos, ainda nas condições que favorecem a corrupção: a falta de definição de interesse público substanciada em práticas administrativas em que se tolera muito facilmente o recurso a expedientes

administrativos impróprios, opacos ou à má gestão para atingir determinados objectivos políticos; o desprestígio da função pública e a ausência de uma noção de missão de serviço público; o patrocínio político na administração; os conflitos de interesses de toda ordem, inclusive pós-exercício de funções; a questão do financiamento político, que teremos oportunidade de abordar mais à frente, nomeadamente na não contenção de despesas eleitorais, na falta de disciplina financeira interna, na ineficácia dos instrumentos de controlo.

Por último, a falta de liberdade e qualidade de imprensa e de uma cidadania activa é também ingrediente para a corrupção, porque reduz os custos morais e cria condições favoráveis para a corrupção.

Vou mostrar-vos, agora, alguns resultados, que obtivemos no inquérito realizado à opinião pública, em 2006, que resultam na publicação *A Corrupção e os Portugueses - Atitudes, Práticas e Valores*, e temos aqui a ficha técnica onde podem ver alguns detalhes.

Então, perguntámos aos cidadãos – e este problema tem tudo a ver com a qualidade da democracia – quais, de entre os seguintes, eram os valores mais importantes quando eles reflectiam sobre o Estado democrático e podemos ver que o valor da transparência aparece no topo das prioridades, ou seja a legitimidade de processo aparece no topo das prioridades.

Quanto à denúncia – estamos a falar da denúncia declarada –, perguntámos às pessoas se, se tivessem conhecimento de um caso de corrupção, eram capazes de o denunciar.

É uma pergunta que é difícil trabalhar no inquérito de opinião porque, obviamente, as pessoas refugiam-se muito na resposta politicamente correcta e respondem-nos aquilo que gostaríamos de ouvir

e, obviamente, diriam que sim, portanto é um pouco difícil de analisar esta resposta, mas, mesmo assim, podemos verificar que num inquérito semelhante, que foi feito em França, e que foi também aplicado no mesmo ano que o nosso, os resultados são, mais ou menos, os mesmos, ou seja, creio que há aqui um excesso de zelo nessa resposta, mas, a nós, interessou-nos, sobretudo, os que diziam que não denunciariam a corrupção.

E não denunciariam porquê? De acordo com o que pudemos apurar a principal razão é o medo de sofrer repercussões, o que nos leva a uma reflexão quanto aos sistemas de reporte e de denúncia deste tipo de fenómeno, que nós sabemos que é opaco e, portanto, precisa desse mecanismo de denúncia; em segundo lugar, vem a consequência do acto e, portanto, a percepção de que, mesmo que denuncie, isso não vai levar a lado nenhum; e, em terceiro lugar, vem a questão cultural, que tem a ver até com alguma tradição catolicista portuguesa de não gostar de acusar ninguém, por achar que é feio, etc.

Sobre centralidade do Estado no combate à corrupção, quer num caso quer no outro, ou seja, quer em Portugal, quer em França, como podem ver, quanto à pergunta sobre a quem é que revelaria em primeiro que um funcionário público pedia dinheiro, a polícia vem no topo, ou seja, numa situação de suborno, o queixoso colocaria a polícia como o primeiro mecanismo de reporte.

Por último, sobre a percepção negativa do desempenho da justiça que, como vos disse há pouco, ver que ela é considerada pouco severa para os presidentes de câmara, para chefes de empresa, para os Deputados da Assembleia, para os dirigentes desportivos, para os membros do Governo e muito severa para o cidadão comum.

O Sr. Presidente: - Isso não terá muita demagogia à mistura!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa:** - Sim, é muita demagogia à mistura, obviamente!

Quanto ao combate à corrupção, como já tiveram oportunidade de ver em vários inquéritos, a percepção que há é a de que não tem sido feito o suficiente e quanto à questão das prioridades no combate à corrupção temos que a fiscalização de empresas com contratos celebrados com autarquias e, eventualmente, a criação de uma agência de combate à corrupção, aparecem no topo das prioridades.

Enfim, estes números são lidos com algum cuidado, porque muitas destas perguntas não podem ser trabalhadas deste modo até porque há um excesso de zelo nas respostas.

Quanto às políticas de controlo da corrupção, a minha percepção global do que é que está feito ou do que é que falta fazer é a de que o combate à corrupção passou a figurar nos manifestos eleitorais e nos programas de governo - e isso é um grande factor simbólico, que tem a ver, por um lado, com a pressão doméstica de casos que vêm sendo reportados na comunicação social e, por outro lado, com a pressão internacional à qual Portugal está sujeito, através de vários mecanismos de avaliação, nomeadamente dos relatórios do GRECO, da OCDE quanto a práticas de suborno em transacções comerciais internacionais e, agora, com o novo sistema instituído pela Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção, que tem gerado, em muitos casos, medidas legislativas avulsas e de curto alcance.

Por outro lado, não tem havido uma estratégia nacional de combate à corrupção, que se desconhece, que não tem sido definida através dos vários governos, sendo que não há articulações eficazes entre os actores, os mecanismos e a utilização dos meios.

Quanto à questão dos objectivos, desconheço quais são os objectivos dessas acções, reage-se em função do caso que vai sendo desvendado, e também desconheço o acompanhamento da implementação de medidas de combate à corrupção, algumas das quais transpostas, como disse, dessas convenções internacionais.

Muitas vezes, assiste-se a um combate à corrupção que é assente em heróis ocasionais e não em políticas, como disse, com objectivos e com recursos que lhe estão atribuídos.

A proliferação de organismos com competências partilhadas, a falta de coordenação entre os órgãos de investigação e o Ministério Público, a fraca especialização e capacitação institucional de vários organismos com competência nesta matéria, a precariedade de recursos e meios, as falhas na formação de inspectores/investigadores, magistrados do Ministério Público e juízes quanto a este tipo de crimes, as dificuldades na cooperação legal internacional, que é uma prática ainda pouco recorrente, as deficiências nos mecanismos de denúncia e de protecção dos denunciantes e a, como disse há pouco, falta de sensibilização da opinião pública e de formação sobre os mecanismos de cooperação com a justiça e de reporte de ocorrências, são também pontos que queria realçar.

No trabalho que desenvolvemos com o DCIAP, ficou claro que as queixas que resultam de um actor envolvido no pacto, que colaborou com a justiça, obviamente têm um final desejado célere e conclusivo.

Como podem ver, o aumento da produção legislativa tem crescido, em termos de iniciativas legislativas, mas isso não se reflecte no número de processos findos, que, como podem ver, continuam praticamente os mesmos, e também nas percepções relativamente à existência ou não existência de corrupção nas nossas instituições, antes pelo contrário, essa percepção tem degenerado nos últimos anos.

Agora, passaria, então, à parte mais elaborada das medidas que o grupo propõe a esta Comissão.

No que toca à reforma da justiça, como problemas de fundo temos: descrédito da justiça aos olhos da opinião pública – isso ficou claro no inquérito; morosidade, ineficácia e in consequência; dualidade de critérios, que alimenta sentimentos de injustiça social e de alguma impunidade dos actores; incapacidade, também percebida, de a justiça se afirmar como poder (legalidade perde «braço-de-ferro» contra legitimidade popular, em alguns casos); e falta de empreendedorismo e especialização de alguns actores no que toca à investigação criminal.

Quanto a recomendações, começando pela primeira: recuperar a imagem e a credibilidade dos tribunais de 1.ª instância, valorizando a decisão de condenação - inelegibilidade e perda de mandato para qualquer candidato eleito com decisão de condenação no tribunal de primeira instância e que a pena deve começar a descontar após decisão em 1.ª instância. Portanto, a pena deve começar a descontar em após decisão em 1.ª instância.

Já agora, quero dizer que não vou entrar em algumas tecnicidades jurídicas, porque não tenho formação nessa área, mas, como lhes disse, este estudo congrega os contributos de vários profissionais, alguns do

sector da justiça, e, portanto, estou aqui a reflectir também a posição do grupo.

Uma outra recomendação tem a ver com a revisão dos dispositivos legais relativamente a investigações de altas figuras do Estado: se o monopólio do poder facilita a corrupção, então o monopólio da justiça prejudica a sua eficácia e credibilidade, sendo que o Supremo Tribunal de Justiça não pode ser, simultaneamente, juiz de instrução, investigador criminal e titular da acção penal.

Outra recomendação tem a ver com o facto de a lei crime especial para políticos e altos cargos públicos não resultar em ganhos de eficácia e alimenta a percepção de justiça diferenciada, pelo que talvez seja necessário proceder a uma recodificação, a uma codificação única, e a uma revisão/simplificação das infracções, algumas das quais nunca vieram a ser aplicadas.

Por outro lado, teremos de reduzir a morosidade da justiça em matéria de corrupção; rever a desproporcionalidade entre garantias dos arguidos e a defesa do interesse público; estabelecer prioridades criminais; criar sistemas de informação integrados e capacitação técnica, especialização dos órgãos de investigação; e simplificar procedimentos administrativos.

Uma outra recomendação tem a ver com a promoção da cooperação e partilha de informação entre os órgãos com competência nesta matéria, com a clarificação de problemas de coordenação dos inquéritos, com a redução da promiscuidade entre funcionários da justiça e arguidos políticos, reforçando as condições de trabalho e de estabilidade contratual dos funcionários da justiça e também a deontologia profissional.

Outra recomendação: instituir jurados nos tribunais penais, cíveis e de trabalho. Os jurados deviam ter a faculdade de poderem inscrever em acta não as respectivas decisões de voto mas as eventuais irregularidades que possam ocorrer nas reuniões de júri, nomeadamente qualquer forma de condicionamento dos votos que possa ser executada por algum dos membros do júri.

Ainda outra recomendação: diagnosticar e mitigar razões para discrepâncias interpretativas gritantes dos diferentes actores do sistema judicial sobre a valoração da prova e melhorar a qualidade de formação dos magistrados do Ministério Público e dos juízes, promovendo a especialização ao nível da investigação criminal.

Por último, temos a questão da eventual criação de uma agência especializada de corrupção que, enfim, não me parece que seja oportuna a sua discussão agora, visto que um modelo já foi preferido por parte do legislador e, portanto, não quero dedicar muito tempo a esta questão.

Em todo o caso, deixo-vos alguns traços gerais do porquê deste tipo de agência cuja missão é a de combater a corrupção de um modo independente, integrado e assente no conhecimento, através de uma estratégia tripartida de repressão, de prevenção e de educação.

Assim, um dos principais objectivos da criação deste tipo de agência é o de ultrapassar a inoperação e desadequação dos mecanismos tradicionais face à crescente sofisticação das ocorrências, sendo que, geralmente, este tipo de organismos consegue um maior nível de especialização, de internacionalização e de cooperação inter-institucional; outro, é o de melhorar a coordenação, o que leva, obviamente, a uma melhor capacidade de resposta e maximização dos recursos e também a

superar inércias ou bloqueios dos mecanismos convencionais; e, finalmente, responde às expectativas da opinião pública.

Sobre vantagens e desvantagens da criação deste tipo de agência, não vou a elencá-las uma-a-uma, mas quanto às desvantagens quero dizer-vos, desde já, que é um instrumento caro, uma vez que o problema não está em criar a agência de combate à corrupção, está, obviamente, em financiá-la e haver uma certa sustentabilidade da mesma a longo prazo.

Tenho aqui três exemplos de agências especializadas de combate à corrupção onde se podem ver o número de agentes e o orçamento que gastam por ano, de onde podemos verificar que não é um instrumento barato.

Continuando, ainda, a focar as desvantagens, poderei dizer que há também o problema de que a especialização e a notoriedade, por vezes, geram rivalidades com outros órgãos convencionais e isso, por sua vez, gera bloqueios, nomeadamente de má veiculação de informação; há também o receio, enfim, de os poderes especiais, que esses organismos podem ter, poderem levar a algum abuso por parte dos seus dirigentes ou, eventualmente, a uma instrumentalização, mas esses são, geralmente, problemas que derivam de mau desenho institucional e esse mau desenho institucional tanto é válido para as agências especializadas de combate à corrupção como para os órgãos convencionais.

Passaria, agora, à questão do financiamento político, cujos problemas de fundo são: a não contenção de despesas eleitorais; o declínio da militância, que é visível; a relativização da legalidade; a propensão para a informalidade, sendo que, digamos, tivemos 20 anos de ausência de fiscalização e 10 de fiscalização de carimbo, isto é, de

fiscalização sem estar no terreno e sem acompanhar e monitorizar os processos eleitorais; a ausência de consolidação financeira interna dos partidos em que contas de estruturas descentralizadas continuam a ter problemas, em que todos os anos em que há prestação de contas este problema volta a estar na mesa, com mais gravidade para uns partidos do que para outros; os pagamentos de despesas por terceiros, que é um desafio já ao actual regime; e uma série de novos desafios à regulação.

Passando, agora, às recomendações, direi que teremos de repensar o modelo institucional.

No meu entender, a opção que se fez em 2003 não foi a melhor, aliás, deveria ter acontecido precisamente o contrário, isto é, passar as competências de fiscalização das contas anuais dos partidos do Tribunal Constitucional para uma Comissão Nacional de Eleições, que tem tradição em acompanhar as eleições, com recursos que, obviamente, tinham que ser aumentados.

Mas aquilo que se passou com a transferência de competências da Comissão Nacional de Eleições para a nova entidade junto do Tribunal Constitucional, foi que alguns elementos de fiscalização ficaram ainda sob a alçada da Comissão Nacional de Eleições, nomeadamente os referendos e a questão da neutralidade das entidades públicas, durante processos eleitorais, que sabemos que é um dos problemas de financiamento indirecto durante as eleições autárquicas.

Ainda neste ponto há que criar estratégias de comunicação inter-institucional mas também de informação da sociedade civil e de formação dos responsáveis pelas finanças dos partidos ou grupos de cidadãos, que, obviamente, vão recebendo volumes de novos regulamentos e novas alterações, sendo que compreendo a posição de alguns, os quais tive

oportunidade de entrevistar, que disseram que não conseguiam acompanhar algumas destas regras, que não lhes tinham sido explicadas da melhor maneira. Portanto, há aqui também um elemento de formação que tem que se tomar em conta.

Por outro lado, devemos promover a transparência nas actividades de *marketing* político associado às campanhas – o papel das agências de comunicação e *marketing* encontra-se fora do alcance da entidade supervisora; a clarificação dos conceitos operacionais, como a distinção entre donativos e angariação de fundos; a clarificação do conceito de despesa eleitoral e o pagamento de despesas por terceiros, tendo especial atenção em movimentos de apoio a campanhas eleitorais, a que temos vindo a assistir; o efectivo controlo de donativos, pecuniários ou em espécie, por terceiros, através da articulação entre entidades supervisoras (Direcção-Geral de Finanças e investigação criminal); o efectivo controlo sobre campanhas institucionais – as pré-campanhas ainda estão por regular; o efectivo controlo sobre actividades de angariação de fundos ou de encerramento das contas pós-eleitorais; instituir a observância obrigatória dos orçamentos de campanha, sobretudo no que toca aos limites às transferências das contas dos partidos para as contas de campanha e ponderar a introdução de penalizações para grandes derrapagens nas rubricas; a regulação do uso das novas tecnologias de informação e comunicações, nomeadamente a questão dos donativos *on-line* e dos espaços virtuais, que estão cada vez mais a ser utilizados; a regulação das actividades de angariação de fundos e de financiamento de arranque dos grupos de cidadãos independentes – aliás, pensou-se este instrumento, e bem, para possibilitar os cidadãos independentes candidatarem-se nas eleições autárquicas sem terem que passar por um

processo de eleição dominado, fundamentalmente, por partidos políticos, mas o problema é que não se pensou na questão do financiamento desses grupos de cidadãos.

De facto, eles partem para a competição eleitoral praticamente desarmados e o instrumento tem acabado por ser refúgio de candidatos que, por uma razão ou outra, foram rejeitados pelos seus próprios partidos e que arrastam consigo as estruturas centralizadas, sobretudo os financiadores, e esses estão, enfim, em condições de disputar com sucesso uma eleição, enquanto cidadãos independentes, mas a maioria não tem essa capacitação financeira.

É necessário, ainda, rever pressupostos e controlos relativamente a actividades de campanha e partidárias nos círculos da emigração – aliás, sobre isto, já terão tido oportunidade de ler o último acórdão do Tribunal Constitucional – , ajudar a promover a disciplina financeira interna dos partidos, sobretudo no que toca às estruturas centralizadas, e desenvolver uma estratégia de comunicação e de centralização relativamente às práticas de financiamento político e aos seus riscos para a qualidade da democracia.

Quanto ao controlo do património, interesses e privilégios dos vários actores políticos, os problemas de fundo são: a ausência de controlos institucionais, antes, durante e depois do exercício do cargo.

Creio que o Tribunal Constitucional, do meu ponto de vista, não é o órgão mais apropriado para...

O Sr. **Presidente**: - Desculpe interrompê-lo, mas o Sr. Prof. Tem como título «Controlo do património, interesses e privilégios dos eleitos, assessores, gestores públicos e dirigentes administrativos»...

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Sim, sim.

O Sr. **Presidente**: - Digo isto, porque, às vezes, podia escapar aos Srs. Deputados, porque há manifestamente um alargamento da base actual.

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Eu é que peço desculpa de estar a ir demasiado rápido...

O Sr. **Presidente**: - Há aqui um alargamento claro!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Eu gostava, de facto, de conseguir fazer a apresentação e confesso que ela é longa.

O Sr. **Presidente**: - Não, não, mas nós temos muito tempo, Sr. Professor!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Mas se, num determinado momento, acharem que já estou a ser maçudo, digam-me!

O Sr. **Presidente**: - Não, estamos interessados em ouvi-lo e, portanto, esteja à vontade.

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Como estava a dizer, considero que o Tribunal Constitucional não foi criado para supervisionar a ética na vida pública, não é essa a sua competência central, e, portanto, não é o órgão

mais apropriado para monitorizar as declarações patrimoniais, as incompatibilidades, etc., quer devido ao carácter também externo do controlo e também a algum conservadorismo que tem havido relativamente a esta questão.

Por outro lado, a Comissão de Ética do Parlamento, tal como se apresenta, também não tem demonstrado ser uma solução eficaz. No Reino Unido, como já devem ter tido oportunidade de ver, a *Standard Commission Edition Adversane* tem abertura também a membros da sociedade civil, acho que faz parte desta nova corrente de reforma do Parlamento, e, portanto, poder-se-ia ponderar esse tipo de modelo de comissão como uma comissão de acompanhamento dos problemas éticos na vida parlamentar e na vida política nacional.

A nível local não existe qualquer órgão de supervisão de conflitos de interesse, não obstante esteja prevista a criação de registos de interesses nas assembleias municipais, mas esses nunca foram criados.

As regras de conflitos de interesses regulam a excepção e encontram-se dispersas por vários diplomas legais, sendo que, normalmente, a complexidade normativa também não ajuda, quando, em muitos casos, os conflitos de interesses estão institucionalizados e amplamente tolerados.

Quanto a recomendações no tocante ao controlo do património, referirei as seguintes: os detentores de cargos eleitos em permanência e públicos devem exercer as suas funções em regime de exclusividade sem excepções; delegar apenas num organismo a monitorização das declarações patrimoniais dos eleitos, declarações de incompatibilidade e registo de interesses. Essa entidade de supervisão poderá assumir o formato de uma comissão de ética composta por parlamentares e civis, se

bem que em igual número, parece-me exagerado, mas que haja essa abertura de incluir a sociedade civil nessa comissão. A composição é crucial para garantir a credibilidade, continuidade e autonomia de actuação desta comissão. As competências que poderão igualmente ser delegadas no actual Conselho de Prevenção da Corrupção, desde que capacitado para o efeito e que, obviamente, tenha recursos de monitorização. A nova entidade de supervisão poderá convocar qualquer eleito para a prestação de esclarecimentos e a não colaboração pode resultar em perda de mandato.

Depois, ainda, simplificar as regras e declarações de controlo de património e de interesses – actualmente, temos três tipos de declarações que repetem a informação e que não são cruzadas – e possibilitar o seu cruzamento com as declarações fiscais; publicação *on line* de uma versão actualizada e simplificada do registo de património e de interesses e criação de um sistema de denúncia pública; qualquer variação patrimonial declarada ou alertada por denúncia pública ou pelos órgãos de investigação deve ser passível de verificação em sede fiscal e o visado deve explicar a sua origem e a ausência de uma demonstração convincente poderá levar a abertura de um inquérito-crime; criar um período de quarentena que salvguarde o interesse público. O prazo deve contar da data da exoneração, no qual os ex-detentores de um cargo eleito ou de nomeação política ficariam impossibilitados de assumir funções sociais, estabelecer relações contratuais ou de prestação de serviços, incluindo pareceres, e actuar em processo ou negócio com agentes de mercado ou outros, em áreas onde teve uma função reguladora ou de tutela, assim como de utilização de informação privilegiada a que tenha tido acesso, enquanto no cargo.

A autoridade sujeita à observância da quarentena deve comunicar à nova entidade de supervisão as actividades e serviços que pretende exercer ou prestar durante esse período e compete à entidade de supervisão acompanhar este processo e intervir perante denúncia pública.

Em caso de violação do período de quarentena devem estar previstas penas de inelegibilidade para a autoridade em questão e penas de exclusão de mercados públicos para os privados.

Recomenda-se ainda: regular as assessorias a todos os níveis e rever o quadro de sanções para o abuso de informação privilegiada, instituir o *blind trusts* para empresários que pretendam exercer funções políticas executivas; as nomeações políticas para cargos de direcção em organismos do Estado e órgãos de gestão em empresas com participação do Estado deverão ser submetidas a contraditório em audiências parlamentares. Os candidatos deverão apresentar perfil, visões do cargo em questão e plano de trabalhos perante a comissão parlamentar competente. As sessões devem ser públicas e o mesmo modelo poderá ser equacionado a nível regional e local.

Reforço dos corpos técnicos do Estado de modo a conter a crescente tendência em consultorias e pareceres externos. O Estado deve publicar em portal da *Internet* próprio todas as consultorias e pareceres técnicos e outros, solicitados e pagos pelo erário público. Deve constar do registo o nome da autoridade que comissionou o serviço externo, justificativo, custo e nome do fornecedor de serviços.

A prevenção de conflitos de interesse e da corrupção por funcionário público passa também pela melhoria das condições de trabalho e, cumulativamente, pela dignificação e valorização social do desempenho de funções de serviço público, conferindo um sentido de

missão de serviço público e de prestígio em servir a gestão da coisa pública.

Códigos deontológicos devem ser propedêuticos e profiláticos e não meras declarações de princípios e deve haver um acompanhamento contínuo da sua aplicação.

Uma outra área de intervenção é a do poder local.

Como pudemos ver, quer no projecto do DCIAP, na avaliação que fizemos dos processos de corrupção em tribunais de 1.ª instância, as autarquias parecem ser a principal área de risco, sendo que estão ao centro do desenvolvimento mas também estão ao centro do fenómeno da corrupção.

Também os monopólios de poder são exercidos num contexto de baixos custos morais e de fiscalização insuficiente, sendo que a separação entre poder político e a administração é quase inexistente, há um fraco sistema de *check and balance* interno à administração autárquica e de conluio entre os eleitos executivos e funcionários, sobretudo no sector do urbanismo, e o aumento do volume de negócios e a diversificação de intervenção na economia local também aumenta as oportunidades para este tipo de fenómeno ser recorrente ao nível local.

Sobre recomendações, discrimino as seguintes: regras de suspensão de mandato para os eleitos locais, em especial os presidentes de câmara, que queiram recandidatar-se, de modo a salvaguardar a neutralidade do órgão de poder local e a paridade entre as candidaturas; regime de exclusividade para eleitos executivos da maioria; limitação das competências financeiras de presidentes de câmara a favor dos órgãos de decisão colegial; melhoria dos sistemas de reporte e de prestação de contas, sendo que os relatórios de fiscalização devem ser publicitados e

deve ser tornada obrigatória a discussão e aprovação das respostas do executivo em reunião da assembleia municipal, coisa que não acontece, e a obrigatoriedade de reporte à Assembleia Municipal de todas as participações em capital e actividades empresariais da Câmara.

Uma outra recomendação tem a ver com valorizar o papel da oposição no reporte de irregularidades, instituindo a obrigatoriedade de consulta dos grupos políticos das assembleias municipais e dos vereadores da oposição, durante as fiscalizações ou inquéritos à autarquia; obrigatoriedade de elaboração, discussão na assembleia municipal e publicação do relatório da oposição, o que está previsto por lei e não tem sido elaborado, ou, pelo menos, desconheço uma autarquia que tenha elaborado o dito relatório.

O actual enquadramento legal das competências das autarquias não estipula uma entidade à qual incumbe fiscalizar o respeito pelo direito da oposição, nem sanções a aplicar pelo abuso desses direitos e, obviamente, a solução administrativa que resta a muitos destes vereadores, elementos da oposição, não é um meio eficaz e, do ponto de vista político, pode até ser contraproducente.

Reforçar a separação de poderes e segregação de funções: proibir a acumulação de mandato de presidente de junta com funções de assessoria no executivo camarário – aliás, parece incompreensível que, actualmente, um presidente de junta possa ser chefe de gabinete do presidente de Câmara...

O Sr. **Presidente**: - Nem sequer sabia tal coisa, confesso!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - De facto, há muitas realidades, a nível local, que se desconhecem!

De facto, há recrutamento na base da filiação partidária, por exemplo, há vagas que são abertas propositadamente para garantir essa *safety net* pós eleitoral, para determinados actores, e que são congeladas por um período enquanto essa pessoa está a exercer funções de assessoria e, depois, enfim, se os resultados finais, de facto, não forem os melhores, pelo menos, fica garantido o seu posto na câmara municipal. Portanto, é uma partidarização completa da administração local.

Continuando, com as recomendações: proibir a prestação de funções de assessoria política por funcionários da administração autárquica assim como a sua nomeação para cargos de gerência em empresas municipais ou outros cargos de confiança política; limitar os privilégios dos eleitos, nomeadamente proibir a acumulação dos salários de presidente de câmara ou de vereador em permanência com o pagamento de ajudas de custo, de representação ou senhas de presença e outras benesses em empresas municipais sob a sua tutela; introduzir incompatibilidades ou impedimentos para os técnicos da câmara, sobretudo aqueles directamente ligados às actividades de maior volume de negócios, como urbanismo e compras; e ponderar a possibilidade de separação de carreiras entre técnicos de urbanismo, públicos e privados,

Digamos que há aqui, neste conjunto de ideias, algumas que são ideias perigosas, isto é, que são ideias que estou a lançar para a mesa para que possam reflectir sobre elas, tendo que ser, necessariamente, ideias válidas, são ideias para ser discutidas.

Recomendamos, ainda, a obrigatoriedade de registo patrimonial e de interesses dos titulares dos titulares de cargos políticos e de cargos de

direcção e chefia técnica com competências delegadas ou subdelegadas por presidente ou vereador da câmara municipal, sendo que esse registo patrimonial de interesses deve ser de acesso público, e a revisão de regras de recrutamento e de promoção.

A questão dos serviços jurídicos da câmara que, muitas vezes, são entendidos como apanágio do presidente ou dos vereadores da maioria, deveriam estar igualmente disponíveis para as solicitações dos vereadores da oposição, que exercem uma actuação de fiscalização, um determinado *check and balance* a nível do executivo e, muitas das vezes, faltam-lhes também alguma capacitação técnica e não têm esse acesso quando, na realidade, o serviço jurídico é para apoiar o público e é parte da administração camarária.

Utilização obrigatória de metodologias e ferramentas de controlo de gestão e desempenho a nível municipal, tais como indicadores de eficácia e eficiência na utilização de dinheiros públicos, designadamente subvenções para clubes desportivos e associações sem fins lucrativos; obrigatoriedade de publicação na *Internet* de todos os documentos de governo local relevantes, sobretudo os PMOT; melhorar os mecanismos de controlo interno, designadamente o controlo político, no âmbito da actividade da Assembleia Municipal e suas comissões.

Passaria, agora, em particular, à área do urbanismo, que é uma das actividades económicas com maiores margens de lucro derivado das decisões públicas.

As alterações dos instrumentos do urbanismo, como PDM e outros, são, muitas vezes, negociadas corporativamente antes da sua aprovação. O processo de consulta pública de nada serve se a população, em geral, não compreender a complexidade do documento e, portanto, na

realidade, essas reuniões passam a ser praticamente reuniões corporativas onde estão os vários interessados - promotores e outros. O licenciamento de obras não conforme com a lei e, temos ainda outro problema de fundo, que são as fiscalizações insuficientes e inconsequentes.

Quanto a recomendações, temos: simplificação e consolidação, com leis e regulamentos mais simples e consolidados – há pouco falei-vos do exemplo do livro do meu colega Alves Correia, *O Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, com 700 páginas de legislação básica –; os PDM devem ser simplificados e inteligíveis para a população em geral, pois, como vos disse, para nada serve a consulta pública se a maioria da população não conseguir interpretar os documentos; os PMOT em vigor devem estar disponíveis para consulta pública e descarregamento através da *Internet* e a sua visualização, de preferência, deve ser geo-referenciada, uma vez que hoje em dia, temos instrumentos para fazer isto e, portanto, não há razão pela qual não se avance com este processo.

Depois, o acesso público através da *Internet* ao núcleo essencial de informação dos processos de licenciamento urbanístico, incluindo informação detalhada sobre a natureza e âmbito da operação urbanística, disponibilização da informação com referenciação em mapa de fotografia aérea para localização indicativa de cada operação urbanística, obrigatoriedade de publicação na *Internet* da lista e localização de todos os estabelecimentos de actividades económicas de comércio e indústria, desde que, para essa actividade, seja necessária licença municipal de utilização, com indicação, obviamente, dos dados mais relevantes, sistema de informação pública sobre processos de licenciamento urbanístico que deve permitir funções básicas de pesquisa e de análise, e as entidades

públicas de controlo e tutela da legalidade, bem como o sistema judicial, devem ter acesso remoto integral a toda a informação dos processos através da *Internet*.

Tudo isto é possível e tudo isto está assente numa tónica que é a de transparência de organização e acesso à informação.

Temos ainda de aumentar a transparência das regras e critérios que presidem ao licenciamento de operações de loteamento e obras particulares, com planos de urbanização obrigatórios para os aglomerados urbanos com mais de 10 000 habitantes e com planos de pormenor obrigatórios para todas as zonas classificadas em PDM ou Planos de Urbanismo, e com a obrigatoriedade de os PMOT incluírem uma carta de preços de terrenos na área abrangida pelo plano e sua variação em resultado da aprovação desse mesmo plano.

Deverá também existir um estudo da forma de recuperação de mais-valias puras geradas na esfera patrimonial imobiliária, que resultam de actos administrativos dos municípios, e, portanto, ponderar essa possibilidade de recuperar as mais-valias, que resultam dessa alteração da qualificação/classificação do uso do solo com benefício para a valorização desses terrenos e uma clarificação das regras e intensificação dos controlos sobre as permutas de terrenos, e publicitação de listas de projectos ilegais.

Sobre a fiscalização sistemática e aleatória sobre a gestão de câmaras Municipais, são as seguintes as recomendações: concentração das competências de controlo e tutela da legalidade das autarquias numa única entidade, com meios humanos e técnicos adequados – sobre este primeiro ponto, como diz um ditado britânico, «muitas colheres estragam o cozinhado», mas, enfim, deve haver aqui uma simplificação do ponto de

vista também de quem fiscaliza e haver uma consideração também dessa responsabilidade –; alargar o âmbito do controlo das autarquias para além do controlo procedimental, avançando no sentido da verificação do mérito das operações mais relevantes e eficácia da gestão autárquica.

Também ligado com a actividade das autarquias, e não só, temos o problema da despesa pública, sendo que os problemas de fundo são: a falta de transparência nos contratos públicos; as autorizações de despesa pública pouco justificáveis e demasiado levianas ao nível nacional, regional e local; concursos públicos que aparecem numa fase posterior após a negociação da concessão do contrato de aquisição ou com obras já em andamento e desadequação do método de fiscalização do Estado.

Como recomendações, temos o esforço, que a Assembleia já está fazendo neste domínio, de maior transparência nos contratos públicos, maior controlo técnico da despesa pública como, por exemplo: ponderar a reintrodução do visto prévio para obras com valores acima de um determinado montante; melhorar a qualidade da orçamentação, sobretudo rever métodos de cálculo e aumentar o escrutínio intercalar do processo de despesa de modo a evitar derrapagens; criar ou delegar competências numa entidade responsável pela avaliação do custo/benefício das obras públicas e colocamos, como sugestão, o Tribunal de Contas, a qual deverá emitir uma decisão técnica fundamentada, justificando ou não a realização da obra; publicação das decisões em *site* próprio – estamos a falar, obviamente, das obras de maior porte; introduzir sistemas de controlo de gestão de dinheiros públicos que não se limitem apenas à averiguação da qualidade do processo, isto é, à sua regularidade e legalidade, mas também à qualidade do produto e, portanto, à análise de custo/benefício.

Para concluir, lembro que os Srs. Deputados já tiveram a oportunidade de ver a notícia que saiu no *Correio da Manhã*, recentemente, relativamente aos investimentos portugueses em produtos financeiros sediados em *offshore*, que disparou em 2009 e que, enfim, poderá levantar o problema da fuga ao fisco e aumento da economia paralela.

O estado da arte é o seguinte: os bancos têm obrigatoriedade de fornecer ao Banco de Portugal informação sobre aplicações financeiras em *offshore*, mas o Banco de Portugal conhece apenas o volume agregado de transferências feitas por residentes em Portugal, que recebe dos bancos portugueses ou bancos estrangeiros com representação em Portugal; os bancos têm também obrigatoriedade de comunicar à Direcção-Geral de Contribuições e Impostos os dados sobre investimentos em *offshore* fiscais para as mais-valias serem tributadas, mas há um défice de comunicação. E quando as aplicações são feitas através de bancos estrangeiros e, portanto, sem representação em Portugal, cabe ao investidor privado informar o Banco de Portugal e aí também temos um défice de comunicação.

O Banco de Portugal comunica às autoridades de investigação criminal se houver suspeita de branqueamento de capitais, criminalidade organizada económico-financeira ou de terrorismo e, aí, também, temos um défice de comunicação.

Sobre recomendações referem-se as seguintes: maior transparência da actividade bancária em Portugal - levantamento do sigilo bancário e acesso a contas bancárias por parte da investigação criminal; melhorar a prestação de contas com obrigatoriedade de os bancos reportarem, detalhadamente, ao Banco de Portugal todas as aplicações financeiras a

partir de um determinado montante ou com uma determinada frequência ou a partir de contas em que haja ligações directas ou indirectas ao investidor e, portanto, o volume cumulativo dessas transferências; maior responsabilização dos bancos, porque eles estão na linha de frente e, mais do que ninguém, estão em condições para avaliar qualquer suspeita que o investimento possa suscitar e, por isso, deve também recair sobre os bancos a obrigatoriedade de comunicação às autoridades; rever o quadro sancionatório de não colaboração e possibilidade de revogação de licença de actividade; intensificar a cooperação internacional no quadro da União Europeia e de outras instâncias internacionais competentes, nomeadamente GAFI e outros, porque existe um *gap de enforcement* sobre os bancos, sobretudo os bancos que não têm representação em Portugal.

Hoje, abrimos qualquer revista, como *The Economist*, *Financial Times*, etc., e o que não faltam são anúncios de bancos sedeados em *offshore* a permitir esse tipo de investimentos e que são responsáveis, obviamente, por transacções financeiras de investidores residentes no País. Aliás, o Banco de Portugal não retira conclusões desses fluxos nem informa a PJ nem o fisco sobre esses fluxos.

Por último, a questão da fraude fiscal, que, de certa maneira, está associada à corrupção, porque é através da fraude fiscal que se permite a angariação de recursos ilícitos que são utilizados para a corrupção e para a economia paralela que, em Portugal, está estimada em cerca de 22% do PIB, sendo que o valor médio da OCDE é de 16,3%.

As recomendações são as seguintes: a formação deontológica dos inspectores das finanças deve clarificar zonas de conflitos de interesses e delinear postura profissional. A formação deveria deixar claro que será

indesejável, mesmo punível, qualquer tentativa de assédio ou familiaridade com representantes das empresas inspeccionadas. Os inspectores devem guardar a máxima distância e reduzir os contactos ao mínimo estritamente indispensável para o exercício das suas funções e de forma protocolada e registada.

Temos ainda de: melhorar a organização das inspecções junto das empresas, e, portanto, maior funcionalidade, sendo que a organização dos procedimentos inspectivos deveria seguir um protocolo tipo *checks list*, de modo a que, a qualquer momento, fosse possível trocar uma equipa de inspecção por outra, com o mínimo de perda de rendimento; melhorar do ponto de vista da temporalidade, sendo que as Inspeções de Finanças deveriam ser estritamente marcadas no tempo, sendo impossível a mesma equipa ou o mesmo inspector ficar mais de um certo tempo na mesma empresa; e, finalmente, a melhoria do ponto de vista da rotatividade. Assim, caso fosse relevante continuar a inspecção, uma nova equipa deveria substituir a precedente, o que, de resto, deveria acontecer também, amiúde, de forma não previsível, de modo a evitar qualquer promiscuidade entre os inspectores e as administrações das empresas.

Por último, quanto à fuga ao fisco, aconselhamos algumas medidas mais de carácter educativo, como sejam a introdução de programas de cidadania fiscal, à semelhança do que acontece em Espanha ou no Brasil, países que sofrem exactamente do mesmo problema, e de educação cívica.

Trata-se de campanhas de educação cívico-fiscal para jovens e de consciencialização para adultos que explicitem os factores que intervêm no contrato social entre o Estado e os cidadãos - para que servem os impostos, porquê, quanto, em quê e de que modo se gasta o dinheiro

público e, aí, também deve haver uma formação complementar, julgo que extremamente necessária, sobre o Orçamento de Estado, tudo isto a nível das escolas secundárias.

De facto, a escola deve veicular um conjunto de ideias, de valores e de atitudes que orientem a conduta de todos: actores sociais, instituições públicas e privadas e cidadãos para uma nova cultura democrática mais participativa e responsável.

Acabo aqui a minha intervenção e muito obrigado pela vossa atenção.

O Sr. **Presidente**: - Muito obrigado, Sr. Professor.

Deixou-nos aqui um conjunto de pistas, algumas delas já tinham sido faladas no seio da Comissão, mas isso não lhes retira, naturalmente, o seu valor, pois trata-se de um conjunto de elementos importantes.

Passaremos, então, agora, à fase de diálogo com os Srs. Deputados, já tenho três inscrições e dou, de imediato, a palavra ao Sr. Deputado Fernando Negrão.

O Sr. **Fernando Negrão (PSD)**: - Muito obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Prof. Luís de Sousa, desejo cumprimentá-lo e agradecer-lhe a torrente de informação, que nos trouxe hoje, e seria, no mínimo, precipitado, da minha parte, começar a fazer-lhe muitas perguntas, sem antes ler, com mais atenção, a sua intervenção e felicitá-lo pela qualidade da mesma, uma vez que faz o diagnóstico, traçou-nos um caminho de solução e deu-nos soluções concretas.

Agora, tenho algumas dúvidas, e peço ao Sr. Professor que me esclareça, e a primeira tem a ver com a Transparência Internacional e com o *ranking*.

Portugal, em 2007, 2008 e 2009, baixa da 28.^a para a 32.^a e para a 35.^a. Pergunto-lhe se, para além dos critérios que são conhecidos, nesta formulação do *ranking*, não está incluído também o critério da visibilidade do combate efectivo à corrupção. Como é que é vista esta visibilidade e como é que ela é contada neste *ranking*?

Uma segunda dúvida tem a ver com aquilo que referiu como sendo o interesse informativo absoluto, isto é, sobre qual a medida da corrupção em Portugal. Sabemos que, em Portugal, há a corrupção e há a percepção subjectiva do que poderá ser a corrupção.

Pergunto: neste interesse informativo absoluto está só aquilo que são os níveis de corrupção em Portugal ou haverá também aqui uma medida subjectiva de apreciação do fenómeno da corrupção no nosso País?

Uma questão que me deixou especialmente preocupado foi a de 63,6% dos portugueses tolerarem a corrupção, desde que traga benefícios para o País. Ora, isto traz-nos um problema muito complicado, em termos de prevenção da corrupção, que é o de saber, quando sabemos que 63,6% dos portugueses a toleram, mesmo que lhe juntem o argumento «desde que seja benéfico para o País», como é que lidamos com este número em termos de prevenção da corrupção.

O Sr. Professor falou da falta de liberdade e de qualidade da imprensa. Peço-lhe para concretizar um bocadinho melhor este ponto, que me parece ser interessante, para percebermos – isto sem fazer

confusão nenhuma com as Comissões, pois nem sequer fui eu quem trouxe este assunto aqui, à Comissão.

Uma outra questão, Sr. Professor, é a seguinte: foi dito que existe uma articulação pouco eficaz entre os actores do sistema. Isto, aliado ao facto de a maioria das pessoas, quando tem uma queixa para fazer, recorrerem às polícias, leva-me a que lhe pergunte qual, na sua opinião, será a melhor forma de articular a investigação criminal na área da criminalidade económico-financeira.

Uma outra questão: sendo a principal razão das não denúncias o medo das respectivas consequências, queria perguntar-lhe se, na avaliação que fez, existe, por parte das pessoas, alguma dúvida relativamente à independência do poder judicial no que diz respeito aos restantes poderes.

Na questão das medidas para incrementar a instituição de jurados – e esta é uma parte que, para mim, é importante, porque eu sou um defensor da intervenção dos jurados nos julgamentos, sendo que a sua instituição já existe, mas é muito pouco utilizada e, tanto o Ministério Público como os advogados, raramente pedem a intervenção dos jurados - e eu pedia-lhe que explicasse um bocadinho melhor qual a importância do papel dos jurados neste tipo de criminalidade.

No que diz respeito aos titulares dos cargos políticos, o Sr. Professor falou-nos na constituição de uma nova Comissão Nacional de Eleições e eu pergunto-lhe se a entidade que fiscaliza as contas dos partidos políticos bem como o financiamento dos partidos e o decorrer das campanhas eleitorais, se esse órgão, que existe no âmbito do Tribunal Constitucional, não está a produzir um trabalho eficaz e interessante ou se acha que esse

órgão deve fazer transitar as suas competências para essa tal nova Comissão Nacional de Eleições...

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Estou já um pouco perdido com as perguntas!

O Sr. **Fernando Negrão** (PSD): - Mas é que eu também me perdi com o Sr. Professor e, portanto, tenho o direito de fazer perder o Sr. Professor.

Risos.

O Sr. **Presidente**: - Uma vez que são tantas as perguntas, talvez fosse melhor ficarem algumas para uma segunda volta, para melhor nos organizarmos.

O Sr. **Fernando Negrão** (PSD): - Mas é que eu também estou muito desorganizado, como, aliás, disse logo no início.

Sr. Professor, sobre o facto de as nomeações políticas deverem ser submetidas a contraditório em audiências parlamentares, eu não podia estar mais de acordo. Já algumas se fazem, mas o resultado é escasso, uma vez que não têm carácter exclusivo. Isto é, eu já assisti aqui a uma audiência parlamentar em que o futuro titular do cargo, que hoje o é, não tinha a mínima ideia – foi a sensação que eu tive – daquilo que ia fazer, mas nós tivemos que dar o nosso assentimento e, por isso, é que lhe pergunto: acha que essas audições parlamentares deviam ter um carácter exclusivo?

E, então, ficaria por aqui, a pedido do Sr. Presidente.

Muito obrigado, Sr. Professor.

O Sr. **Presidente**: - Sr. Professor, nós costumamos fazer um diálogo directo, mas dado o conjunto de informações que nos deu, não sei se, desta vez, não devamos compactar, porque, senão, perdemo-nos.

Naturalmente que há Srs. Deputados que queriam fazer perguntas, que já foram feitas pelo Sr. Deputado Fernando Negrão, e, portanto, eu sugeria, se os Srs. Deputados estivessem de acordo, um método um pouco diferente, ou seja o Sr. Professor ia-se organizando, com as dificuldades próprias de tantas perguntas e, depois, responderia, porque haverá muitas perguntas, naturalmente, que...

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Podem sobrepor-se!

O Sr. **Presidente**: - Sobrepor-se, não, porque se já estão feitas, não vão ser feitas novamente, mas...

Tem a palavra o Sr. Deputado Lobo D'Ávila.

O Sr. **Filipe Lobo D'Ávila** (CDS-PP): - Muito obrigado, Sr. Presidente.

Começava, por cumprimentar o Sr. Professor e agradecer a exposição que fez, bastante vasta e que, aliás, julgo que nos vai dar algumas horas de trabalho, tendo em conta a sua dimensão, a sua importância e pertinência, e gostava de lhe colocar duas questões, muito concretas.

Ontem, ouvimos o Sr. Desembargador Moraz Lopes, do GRECO, dizer-nos que, neste momento, tendo em conta os diversos relatórios de avaliação que têm sido efectuados, Portugal está numa situação que é,

diria, claramente satisfatória e, portanto, Portugal estará num bom percurso no sentido de adoptar as diversas recomendações efectuadas.

Por outro lado, do ponto de vista dos números, que nos foram aqui apresentados, seja pelo DCIAP, seja pela PJ, seja, inclusivamente pelos números que o Sr. Professor aqui nos trouxe, podemos, rapidamente, chegar à conclusão de que, afinal de contas, os números do crime de corrupção e crimes conexos não têm assim uma dimensão tão significativa como, à primeira vista, poderíamos pensar.

Foi-nos também dito, embora com diversas *nuances* de carácter pessoal, que a articulação entre os órgãos de investigação, as polícias e o Ministério Público, era bastante positiva, havendo só essa pequena *nuance* particular.

Também nos foi dito, por outro lado, incluindo o próprio relatório do GRECO da segunda avaliação, que refere os meios à disposição da investigação, que tem havido um esforço do ponto de vista daquilo que o GRECO identificou, sendo reconhecido que há algumas deficiências no Laboratório de Polícia Científica, ao nível do quadro de pessoal da PJ, etc., mas o quadro daquilo que nos foi aqui dito é este.

Assim, Sr. Professor, gostava de lhe perguntar se, em Portugal, neste momento, há, efectivamente, um problema de corrupção ou se o problema é, ao invés, um problema de falta de transparência e se essa falta de transparência não é, sobretudo, um problema de acesso à decisão normalmente política, mas não só política, e mesmo ao nível de empresas e empresas públicas – aliás, há várias Comissões, nesta Casa, que estão a trabalhar nisso – no sentido de se conhecer o fundamento de determinadas decisões, e eu gostava de lhe perguntar se não acha que, de acordo com esses dados, de acordo com essas informações todas, que

aqui nos prestou, o problema não de falta de transparência e de conhecimento das decisões que são tomadas em vez de um problema de corrupção.

Por fim, segunda e última pergunta, até para não seguir a linha do Dr. Fernando Negrão, sobre o urbanismo e as câmaras municipais. De facto, concordamos que há alguns problemas, que podem ser introduzidos alguns melhoramentos, e, por isso gostava de ouvir a opinião do Sr. Professor sobre a tipificação de um novo crime - o crime urbanístico –, que seja não só aplicado a decisores políticos mas também a técnicos que, muitas das vezes, são quem sustenta uma decisão política.

O Sr. **Presidente**: - Tem a palavra o Sr. Deputado Luís Fazenda.

O Sr. **Luís Fazenda** (BE): - Sr. Presidente, é com muito gosto que revejo, hoje, aqui, o Sr. Prof. Luís de Sousa, a quem agradeço a exposição que nos trouxe.

Eu queria situar algumas observações: aquilo que nos propôs, acerca do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, é um paradoxo, porquanto nós tivemos uma lei de finanças para os partidos e para as campanhas eleitorais, que foi vetada pelo Sr. Presidente da República, foi imolada na praça pública, mas que continha todos aqueles dispositivos, que o Sr. Professor aqui propôs, e ainda mais alguns, nomeadamente em relação às campanhas internas dos partidos e outros.

Sabe-se por que razão essa lei, curiosamente, diminuía o financiamento aos grupos parlamentares e não o fez porque, na prática, mantivemos a lei anterior e continuamos a ter os grupos parlamentares financiados por um modo de cálculo ligado ao salário mínimo nacional,

que aumentou muito, e não pelo IAS, que era o que era previsto, que era um corte no financiamento dos grupos parlamentares e, portanto, os resultados foram todos muito paradoxais em relação às intenções.

Tudo isto porque se abriu a janela de um percentual de um dígito para financiamento privado, a que eu chamaria financiamento de cidadania, por causa das festas de alguns partidos.

Bom, pouco importa a envolvente, o que gostaria era de deixar a sugestão ao Sr. Professor para que verificasse essa lei, que ficou na gaveta, e se aqueles mecanismos todos, que, aliás, vão a par e a compasso com as propostas que aqui nos trouxe das diferenciações sobre as despesas, sobre os gastos de pré-campanha, sobre as despesas de terceiros, tudo isso, realmente, cumpre ou não aquela perspectiva.

Sobre o problema de pagamentos por terceiros, creio que há uma lacuna na legislação – e gostaria de ouvi-lo sobre isso –, e que é necessário que os fornecedores dos partidos sejam obrigados a reportar, até em especial declaração, quer os fornecimentos correntes, quer os esporádicos, porque o que acontece é que a única contabilidade interessante no financiamento dos partidos, que, aqui ou além, nos traz indícios de financiamentos ilegais. Isso já aconteceu com dois dos principais partidos e, quase, de modo acidental, devido ao facto de ter havido problemas com determinadas empresas ou com determinados empresários, mas isso não foi descoberto na contabilidade dos partidos, ou seja surgiu devido a problemas e a determinadas circunstâncias dessas empresas ou desses empresários.

Relativamente a uma outra área, queria dizer que acompanho tudo aquilo que aqui descreveu como medidas necessárias sobre os *offshore*, os paraísos fiscais, o levantamento do segredo bancário, mas devo dizer-lhe,

com algum cepticismo, que isso não é uma área que faça actualmente grande consenso na Assembleia da República e, portanto, tirando as medidas em que se evoluiu ao longo dos últimos anos, não se prevê, pelo menos eu não prevejo, que tenhamos grandes avanços nessa área.

Depois, queria sublinhar e demonstrar a valia, ainda que, pragmaticamente, talvez, as medidas devam ser ajustadas, de medidas que aqui referiu, tais como, as relativas às autarquias locais, ao seu modo de funcionamento administrativo, ao desempenho de funções, à decisão urbanística.

Acerca da necessidade de tipificar o crime urbanístico, que compreenda na sanção os decisores políticos, e dos técnicos e, acrescento eu, talvez aqueles a quem aproveitará a decisão urbanística – creio que devemos lá chegar –, queria dizer que, nessa área temos muito a fazer, há lacunas na legislação, quer sobre as autarquias locais, quer sobre a decisão urbanística, quer, enfim, em toda a política de urbanismo.

Agora, realmente, a sua intervenção, sem prejuízo de uma leitura mais atenta e exaustiva dos dados que aqui nos trouxe, tem uma consequência política, que é a de que, naquele *ranking*, que mostrou, é pouco relevante qual é o lugar em que Portugal está; o que é relevante, penso eu, é que, numa escala de zero a dez, nós não estamos bem, estamos pouco acima de metade da tabela e esse é que é o valor absoluto da percepção.

Gostaria de agradecer o facto de nos deixar aqui essa «medida» porque essa, realmente, dá-nos a urgência do combate contra a corrupção.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado Pacheco Pereira.

O Sr. **Pacheco Pereira** (PSD): - Sr. Professor, quero, em primeiro lugar, agradecer a sua presença e dizer-lhe que tenho uma sensação estranha, do ponto de vista da política e dos políticos, quando vejo este elenco de medidas.

Parece-me que valoriza – tome isto sem sentido pejorativo – uma certa ideia tecnocrática de como se pode defrontar o problema da transparência e se esquece os efeitos perversos que algumas destas medidas têm sobre o sistema político. Por exemplo, nós podemos hoje estar nas ruas da amargura em relação à percepção pública sobre os Deputados, que, por um lado, nos atribui poderes, que nós não temos, e, por outro lado, nos trata, a todos, como corruptos em potência.

Mas eu vejo com muita preocupação os efeitos da funcionalização do papel dos Deputados, e, por exemplo, vejo com muita preocupação, no actual sistema partidário, um princípio de exclusividade, porque isso significa apenas uma coisa: é que, a prazo, serão deputados os ricos e serão deputados os funcionários dos partidos...

O Sr. **Presidente**: - E os funcionários públicos!

O Sr. **Pacheco Pereira** (PSD): - Sim, mas também os funcionários dos partidos, ou seja, aquelas pessoas cuja carreira depende estritamente do seu papel dentro dos partidos e que não podem arriscar, em nenhuma circunstância, perder os lugares que têm e, portanto, são *yes man*.

Portanto, há aqui efeitos perversos sobre o funcionamento do sistema político que, acho, numa reflexão desta natureza, também têm que ser tidos em conta, porque, na verdade, a aplicação de muitas destas

regras – e estou de acordo com a maioria delas – tem um efeito de funcionalização dos agentes políticos e, na prática, retira-lhes autonomia, a capacidade de decisão e torna-os mais dependentes de mecanismos de intermediação dos interesses que se fazem por via partidária.

Ora, isto associa-se também a um outro problema que é o seguinte: à medida que sucessivas medidas de transparência são tomadas até ao limite, o que acontece é que os verdadeiros governos deixam de ser visíveis mas passam a ser ocultos. Ou seja, nós temos uma deslocação dos mecanismos de decisão mais importantes, particularmente aqueles que envolvem milhões, milhões e milhões, da parte que é escrutinada publicamente do exercício do poder, daquilo que nós podemos chamar o governo visível, que vai a votos de quatro em quatro anos, para um governo invisível, que tem uma teia partidária, uma teia de interesses e uma teia de mecanismos e que não é escrutinada nem pelo voto, nem pelos cidadãos, nem pela Assembleia e que, em muitos casos, não deixa qualquer rasto dentro das instituições e, portanto, não é escrutinada, é feita em almoços, jantares, *couverts*, fidelidades partidárias... E nós, cada vez mais, compreendemos isso.

Por outro lado, há que fazer uma reflexão sobre o papel da demagogia, porque a demagogia oferece-nos, de um modo geral, duas coisas: uma percepção errada do problema da corrupção, concentrando-se na chamada parte visível e ignorando a parte oculta e, portanto, exercendo uma enorme pressão pública para que haja um enorme escrutínio sobre a parte visível, o que tem o efeito de ocultação da parte não visível, e exerce outro efeito que é o de misturar tudo, coisas importantes e pouco importantes, e eu já vi, várias vezes, inclusive nesta Casa, que essa mistura resulta em nada.

Quando houve aqui uma tentativa de moralização das viagens dos Deputados, o que aconteceu foi que, a uma dada altura, em grande parte também por pressão da opinião pública e da imprensa, se misturavam casos verdadeiros de abuso com casos absolutamente irrelevantes e em alguns casos até de deficiências dos serviços.... Resultado? Misturou-se tanta coisa que acabou por resultar em nada. Aliás, houve um pobre desgraçado, que acabou por levar por todos e aquilo não foi a lado nenhum...

E, se bem que eu esteja de acordo, mas, por exemplo, eu preencho os papéis da Assembleia e não tenho nenhuma segurança a preenchê-los porque, por muito que eu os queira preencher bem, porque não sou especialista em contabilidade, em finanças, tenho sempre a sensação de que qualquer pessoa pode encontrar ali uma coisa que eu devia ter posto e não pus.

Portanto, eu preferia mil vezes entregar os papéis todos a um *blind trust* ou a um serviço que me preenchesse aquilo e que assumisse essa responsabilidade. Preferia mil vezes, dando-lhe os passos todos, informações fiscais e tudo, mas que validassem essa informação, porque os papéis são omissos e nós nunca sabemos se, efectivamente, o que estamos a preencher é correcto.

Por outro lado, e por último, em relação à Comissão de Ética, também acho que erramos sistematicamente na Assembleia em desprezar os mecanismos de regulação dentro do sistema político e que não são necessariamente sujeitos a uma legislação.

Eu acho que uma Comissão de Ética com poder sancionatório e com independência em relação a maiorias e aos sistemas partidários... Por exemplo, em alguns outros parlamentos, essas comissões são constituídas

por Deputados em funções mas também por antigos deputados, antigos presidentes da Assembleia e, não me repugnaria, se também por civis, embora a categoria civil seja estranha, com poderes sancionatórios que pudessem, em muitos casos, punir abusos dos Deputados, com falta de declarações, com declarações omissas, etc.

E eu acho que esse papel, num combate geral contra a corrupção, deve também ser tomado por nós, sendo que devemos propor sugestões, porque a Comissão de Ética o que faz é um mero exercício burocrático de conformidade e nunca trata dos conflitos. E porquê? Porque não tem independência em relação às maiorias existentes.

Portanto, gostava que dissesse alguma coisa, porque eu olho para aquilo tudo, estou de acordo praticamente com todas as medidas, mas sei qual é o efeito que é o de transformar os Deputados em funcionários públicos dependentes dos aparelhos partidários ou, então, ricos que são lobistas, de um modo geral, de grandes interesses e nunca se enunciam, o que também acontece, como acontecia na Assembleia Nacional salazarista que nós, hoje, gabamos por ignorância, porque, na verdade, quem lá estava representava interesses. Não era na Câmara Corporativa que eles estavam representados, era na Assembleia, só que eram dos petróleos, do gás, dos interesses coloniais, e nunca eram enunciados como tal, porque era gente, aparentemente, acima de toda a suspeita, rica, que até podia viver do ordenado zero, sem nenhum problema.

Muito obrigado.

O Sr. **Presidente**: - Sr. Prof., vou fazer-lhe uma pergunta em tom de crítica, mas é com outro sentido, quanto à sua profissão e quanto à fiabilidade de alguns dados dos inquéritos.

Eu sou um leitor atento, Sr. Professor, de vários inquéritos sobre corrupção e vou confrontá-lo com duas ou três coisas do último Eurobarómetro, que, certamente conhece, de Outubro.

Portugal foi dos poucos países que desceu na percepção da corrupção e o senhor sabe isso. Foi pouco, mas desceu, ou seja, melhorou a sua posição. E, depois, há coisas, como esta: o país que mais aumentou a percepção da corrupção foi a Finlândia, 26 pontos! Ora, eu pergunto-lhe: estes inquéritos não são, muitas vezes, influenciados por fenómenos mediáticos? É porque, por exemplo, a Espanha, também foi influenciada, por processos e por fenómenos mediáticos.

Queria ainda confrontá-lo com outro dado: sabe qual é o país da Europa, mas de longe em relação a todos os outros, que acha que existem suficientes processos judiciais para perseguir a corrupção? É Portugal, como o Sr. Professor sabe. E de longe!... Está aqui. Portugal está aqui. Ou seja, 54% das pessoas inquiridas, sendo que o que se segue é 44% e a média é de 30%, acredita que, em Portugal, no seu país, há suficientes processos contra a corrupção, mas, depois, quando dão as respostas a perguntas sobre se o aparelho judicial funciona bem ou mal, dizem que funciona mal.

Ou seja, vamos lá ver: em relação a muitas destas coisas, começo a ter algum *parti pris*, porque sei de onde é que isto vem... Este inquérito foi feito em Setembro, Sr. Professor. Tinha acabado, praticamente, de ser dada, se não estou em erro, uma sentença muito dura num caso de corrupção e, portanto, as pessoas disseram «sim, senhora». Não vou dizer

qual é o caso, nem interessa. Os Srs. Deputados, naturalmente, já se puseram a pensar qual é o caso...

Depois, há outra coisa esquisita: há países que têm um mal – e Portugal, realmente, tem 90 e tal por cento, aqui, no Eurobarómetro, e está acima da média dos países da Europa a 27, mas quando se pergunta aos que foram ouvidos em muitos desses países sobre se, no último ano, foi-lhe pedido alguma coisa de corrupção, respondem: não. Uma maioria estrondosa.

Portanto, eu gostava de o ouvir falar sobre a fragilidade da sua profissão, designadamente quando a gente analisa percepções, porque eu acho que estas percepções são influenciadas pelo ambiente geral e, sobretudo, mediático em que se vive.

Passo, agora, a palavra ao Sr. Professor para responder às questões que lhe foram colocadas.

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Sr. Deputado Fernando Negrão, sobre a questão do índice agregado *corruption perceptions index* da Transparência Internacional incluir ou não a visibilidade do combate à corrupção, eu direi que inclui, de certa maneira, de forma indirecta, porque é perguntado nestes vários inquéritos, que depois são utilizados para construir esse índice, quais as percepções relativamente ao desempenho institucional do país em questão e, portanto, está indirectamente incluída também a capacidade de resposta institucional para o problema da corrupção, não especificamente, mas há um outro indicador, o de Kaufman, que é utilizado mais para a questão da visibilidade do combate à corrupção que eu, por acaso, não trouxe aqui, hoje, e que também se apoia no *corruption perceptions index*, portanto, nós sabemos que

utilizando os mesmos índices para construir o mesmo indicador agregado, vai ter o problema de, quando os correlacionarmos, a correlação vai ser inevitavelmente forte.

Há que ter alguns cuidados porque a definição operacional, que se utiliza nestes inquéritos, é, fundamentalmente, o suborno, o que deixa de fora um leque de outras situações, que são nossas conhecidas, e que fariam parte de uma definição mais alargada de corrupção.

Sobre qual a medida de corrupção em Portugal quanto ao interesse absoluto de medição do fenómeno e se deveríamos apoiar-nos em estatísticas-crime ou em percepções, aquilo que vos ofereci é o possível, é aquilo que temos à nossa disposição, enquanto investigadores, para medir o fenómeno.

Podemos também, enfim, fazer outro tipo de medição mais abstracta, criando modelos, mas isso parece-me que é criar uma realidade abstracta para a procura de respostas ao problema. Eu prefiro apoiar-me naquilo que são indicadores que têm problemas de fiabilidade, mas que estão aí, estão disponíveis, mas que precisam de ser interpretados com essas limitações.

O projecto que estamos a desenvolver com o DCIAP, relativamente à avaliação dos processos em tribunais de 1.^a instância, é interessante porque reúne três dimensões de análise: primeiro, faz-se um mapeamento do que está a ser sancionado no País e da distribuição geográfica; segundo, faz-se uma interpretação mais detalhada sobre a sociologia da corrupção, como vos falei inicialmente na definição, sobre a questão da troca, dos autores, dos contextos, dos montantes, da proveniência dos actores, etc., e, portanto, também conseguimos recavar a informação interessante para o decisor; terceiro, através do cruzamento

de determinados processos e da eficácia na conclusão sobre se foi célere ou não, se foi arquivado ou não, também podemos extrair conclusões interessantes para o decisor ao nível da eficácia, como, por exemplo, de sistemas de reporte.

Portanto, é um projecto interessante, é um projecto-piloto, funciona com recursos escassos, que o DCIAP tem conseguido, ao longo destes anos e minha colaboração, neste sentido, é *pro bono*. Nós temos dois investigadores a trabalhar, e, ultimamente, tivemos um terceiro a meio tempo, neste projecto, que, tendo em conta aquilo que eu observei noutros países, é um projecto inovador e que merecia ser apoiado.

O Sr. **Presidente**: - Quando é que será apresentado o relatório?

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Vai ser apresentado, brevemente, um relatório.

Estamos agora a finalizar o relatório, que é feito por tranches, tal como vos mostrei e, portanto, a tranche 2002/2003 já foi apresentada e a que vamos apresentar agora é de 2004/2005 e de 2006/2008. Perguntam também por que é por tranches. É porque todo o processo de reenvio de informação dos tribunais para o DCIAP não é fácil, a recolha de informação na fonte não é a melhor e nós vamos trabalhando com o que temos, dentro do possível.

Mas o importante é que essa informação está aí, é disponível, não deve ser ignorada, ainda que se diga que só se consegue ver o topo do *iceberg* à ver a superfície da água... Poderá ser, poderá não ser....! Ninguém tem a resposta de quanto está por baixo e quanto está por cima porque, se tivéssemos, eu estaria a ganhar a vida por aí fora. Portanto, é

um material que importa analisar até para compreender os problemas processuais.

Sobre a questão da corrupção, que nós apelidamos de *Robin Hood*, com externalidades positivas para a comunidade, e sobre o facto de ela ser tão tolerada, isso tem a ver com níveis de desenvolvimento ainda muito ausentes na satisfação de necessidades básicas e, portanto, é natural que as pessoas – e isto, de certa maneira, vai já respondendo à intervenção feita pelo Dr. Pacheco Pereira –, de facto, não coloquem no mesmo prato da balança, necessariamente, os princípios sobre os quais assenta o poder democrático, e, portanto, podem pôr mais ênfase à eficácia do que à transparência e vice-versa. E não há necessariamente concordância entre esses princípios orientadores e os mecanismos que daí derivam. Portanto, muito de tudo também pode ser mau. E há mecanismos que podem ter um efeito de anulação com outros, para além das consequências indesejadas que referiu.

Tudo isso deve ser ponderado quando se discutem reformas de combate à corrupção.

No meu entender essas discussões devem ser temáticas, devem ter um enfoque numa determinada área. Estamos a discutir problemas da reforma da justiça e é aí que devemos concentrar os nossos esforços, as nossas atenções. Sabemos que não será a única área problemática, as autarquias também, porque aparecem nos vários processos, mas, então, organiza-se outro processo de análise sobre problemas das autarquias, elabora-se um relatório que, depois, informa a Comissão e informa das recomendações a tomar.

Sobre a falta de liberdade e qualidade de informação de imprensa, que deixei como condição geral para a corrupção, não referi que isso se

está a passar em Portugal e acho que não convém estar a mencionar isso aqui, sendo que está a ser tratado noutra fórum neste Parlamento, mas eu deixo, de qualquer das maneiras, a minha impressão.

Muito do alarme e do ruído que se tem feito, nos últimos tempos, relativamente a isso, faz-me lembrar um bocado *A Capital*, de Eça de Queiroz. Acho que há aqui um descuido sobre a independência e a qualidade da comunicação social a nível local. Compreendo, a dimensão é outra, estamos a falar do Governo da Nação, etc., mas nós temos 308 municípios onde *Boletins Municipais* são apanágio dos presidentes de câmara, onde jornais locais vivem de subsídios e de publicidade paga directamente pela câmara municipal e todo o tipo de violação a qualquer princípio de paridade e de imparcialidade e independência dos órgãos de comunicação social então deveremos discutir o assunto de modo mais abrangente.

Sobre a articulação pouco eficaz dos actores do sistema, a questão da queixa às polícias e qual a melhor forma de articulação, creio que o modelo seria o da criação de uma agência especializada de combate à corrupção, todavia há o problema dos recursos humanos.

De facto, o modelo de Hong Kong teve sucesso, porque o contexto também favoreceu, estamos a falar de uma cidade-estado, estamos a falar de um regime, que não é propriamente tão democrático, como sabemos, e, portanto, alguns poderes especiais que são utilizados não levantam...

O Sr. **Presidente**: - Em Singapura é semelhante!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Sim, em Singapura é semelhante, mas temos uma história de sucesso também em Nova Gales do Sul, em Sidney,

e o sucesso é, sobretudo, o modo integrado como a agência funciona com os demais organismos já existentes.

Portanto, pensou-se bem a sua criação. E a criação de um organismo deste tipo não é feita num vácuo institucional, há todo um aparelho que já existe, que está presente, e, portanto, é preciso ter especial atenção para a partilha de competências, para a coordenação entre esse novo organismo, que pode tornar-se indesejável pelos outros por questões de ciúmeira institucional e de protagonismo, mas que conseguiu uma boa solução e tem apresentado resultados bastante interessantes, sobretudo da relação entre o trabalho que fazem de prevenção e de estudo das áreas de risco e de como é que esse conhecimento, depois, se traduz em ganhos positivos na investigação criminal.

Sobre o medo de repercussões relativamente à denúncia de casos de corrupção, isso diz-nos algo, não necessariamente tudo, porque são inquéritos de opinião, até porque a primeira pergunta era «denunciaria...?» e nós tivemos a maioria da população a dizer «sim»...

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - O que é politicamente correcto!

O Sr. Prof. Luís de Sousa: - ... e, a nós, preocupava-nos mais saber de entre os que não se mostrariam interessados em denunciar, as razões, e, aí, de facto, a repercussão negativa que a denúncia poderá ter na vida dos privados foi apontada como a principal causa e, em consequência, também da denúncia, o que denota alguma dúvida sobre a eficácia da justiça e da sua independência relativamente ao poder político, ou seja

denota algum receio de, ao denunciar um determinado eleito local ou qualquer coisa, vir a sofrer pressões posteriormente.

Sobre a intervenção dos jurados, fundamentalmente, essa recomendação era de que a sua intervenção deveria ser no sentido de assinalar irregularidades ou tentativas de pressão; era, fundamentalmente, esse o papel.

Quanto à entidade que fiscaliza as contas e se está a produzir um bom trabalho ou não, eu acho que está a produzir o trabalho que pode, atendendo à sua condição estatutária, que não é clara, porque se fala da criação de uma entidade fiscalizadora independente e, depois, ao mesmo tempo, se diz que ela presta uma assessoria técnica ao colégio de juízes. Então, ficamos em quê? Quer dizer, eu entendo que uma entidade reguladora independente é uma entidade autónoma estatutária e até com alguns poderes especiais que deve responder perante o Parlamento. É isso que eu entendo.

No caso das despesas por terceiros e das despesas comerciais há dois acórdãos do Tribunal Constitucional, o primeiro, relativamente às presidenciais e o outro, mais recentemente, que dão nota de que há aqui alguma dificuldade em concretizar trabalho, ou seja que há alguma dificuldade entre o que a entidade faz e, depois o entendimento...

O Sr. **Fernando Negrão** (PSD): - Estão no *site* do Tribunal Constitucional!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Exacto.

Sobre nomeações políticas sujeitas a contraditório, eu não ousaria dizer que o modelo do Parlamento Europeu é perfeito, mas acho que era

uma boa nota instituir-se esse processo cá, nesta Casa, ou seja que determinadas nomeações políticas estivessem sujeitas a contraditório na Assembleia da República.

Quanto ao carácter exclusivo, não percebi qual era o sentido da...

O Sr. **Fernando Negrão** (PSD): - Era no sentido de dizer que o Parlamento não tinha a capacidade nem a competência de poder excluir...

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Ah, sim! Eu acho que se se fizerem essas audições com regularidade e com transparência já não é mau.

O Sr. Deputado Lobo D'Avila referiu que o Sr. Desembargador Moraz Lopes, representante no GRECO, que a leitura que tem feito dos vários relatórios é que Portugal tem vindo a adoptar as recomendações do GRECO e, portanto, há uma avaliação satisfatória desse ponto de vista, e, por outro lado, temos os números, em termos de estatísticas-crime, que não têm uma dimensão significativa.

Peço desculpa, mas volto ao mesmo problema e já falo sobre a questão das avaliações do GRECO.

Esse problema dos números das estatísticas-crime serem ou não significativos é a história do *iceberg*, quer dizer, voltamos outra vez à história do *iceberg*...

Eu, francamente, não sei, e abstenho-me de dizer se acho que é muito ou pouco, se deveríamos ter mais gente na prisão. E até quando perguntamos isso à opinião pública, claro que eles querem eficácia e eficácia traduz-se em número de presos por crime de corrupção. Mas, eu, francamente, tenho medo de uma sociedade que considera como eficácia da justiça o número de pessoas na prisão, mas compreendo que a opinião

pública tenha essa percepção, porque, de facto, em muitos dos casos, que se têm arrastado ao longo dos anos, não tem assistido ao seu desfecho ou o seu desfecho, depois comentado na comunicação social, não tem sido o melhor e, portanto, é natural que a opinião pública também tenha essa percepção tão negativa.

Mas, como lhe digo, as estatísticas-crime dão um retrato de uma realidade que sabemos que é parcial. Agora, não lhe posso dizer se acho que é muito ou pouco relativamente àquilo que está a ocorrer no País.

Quanto às avaliações do GRECO, há um problema com os sistemas de *peer review*, quando são feitos por organismos de outro Estado com os quais se relacionam em tantos fóruns internacionais. Portanto, há uma socialização entre os actores e, às vezes, é difícil extrair determinadas verdades ou ter uma avaliação um bocadinho mais dura, porque, posteriormente, eu poderei ser avaliado pelos mesmos e, portanto, há também esse receio.

É claro que, como todo o *peer review*, há sempre alguma falibilidade nisto, mas tenta criar-se condições para que isso não aconteça e, portanto, credibilizar o instrumento de monitorização e esse esforço tem sido feito, talvez melhor na OCDE do que no GRECO, mas isso é discutível e, portanto, não vou estar agora...

O problema é que, muitas das vezes, pergunta-se às chefias como é que estão as coisas e, do ponto de vista formal, estão bem, fez-se a transposição das medidas, das recomendações que o relatório levantava como dúvidas na avaliação, mas, do ponto de vista dos operacionais, no terreno, eles não sentem o mesmo.

Portanto, há aqui também um problema de método nas avaliações.

Sobre se sou ou não favorável à criação de um novo tipo de crime urbanístico, confesso que não reflecti demasiado sobre o assunto, porque não tenho na minha posse as propostas que estão sobre a mesa, que não sei se é uma ou se são várias.

Isto era, de facto, outra coisa que, depois, agradecia à Comissão, ou seja, que nos facultasse cópia, se possível, das várias propostas que estão a ser discutidas.

O Sr. **Presidente**: - Estão no *site* do Parlamento!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Perfeito, porque é interessante acompanhar esses desenvolvimentos, embora, nos últimos tempos, não tenha tido tanta oportunidade.

Mas, enfim, não sou contrário; agora, tenho receio é que, às vezes, se cavalgue depressa de mais para a criação de uma nova tipologia de crime e, depois, em todo o trabalho de construção jurídica, se vão criando brechas e, quando chega o produto final, é de má qualidade – por exemplo, a legislação de tráfico de influências é de má qualidade e os resultados estão aí.

Sr. Deputado Luís Fazenda, relativamente à lei do financiamento político, que foi proposta, que foi, depois, vetada pelo Presidente da República e que teve um voto contra de um Sr. Deputado, havia o problema de permitir o aumento de dinheiro vivo, havia o problema de que a clarificação dos tais conceitos operacionais de angariação de fundos, de donativos, dos novos desafios à regulação, nomeadamente a utilização das informações dos NTIC para a angariação de fundos, e, sobretudo, não tocava naquilo, que acho que é o ponto fundamental neste reforma a ser

feita, que é o modelo de monitorização. O modelo de monitorização aceitava-se que estava bem e, portanto, ficava o mesmo. Não se clarificou, portanto, a questão de saber se a entidade das contas é um órgão de fiscalização independente ou se é apenas um apêndice do Tribunal Constitucional e, portanto, considero que a reforma, conforme foi apresentada, não era boa.

Mas, antes de se partir para a reforma, o que se passa com as revisões dos regimes de financiamento político é que nós temos feito isso em cada dois anos, praticamente. Em 1993, adoptámos o primeiro diploma, em 1995, procedeu-se à sua revisão, em 1998, adoptámos um novo, em 2000, procedeu-se à sua revisão, em 2003, temos um novo regime de financiamento político e, três anos depois, mais ou menos, estava a apresentar-se, primeiro, naquela tentativa infeliz de colocação da reforma do regime de financiamento político anexada ao Orçamento.

Aliás, ouviu-se dizer que ia haver uma comissão de inquérito para saber por que é que tal tinha sucedido, isto é, por que é que tinham desaparecido aqueles requisitos de transparência de prestação de contas no diploma, porque não se tratava apenas da alteração do salário mínimo nacional mensal para indexante de apoio social, havia elementos de prestação de contas de transparências que foram omitidos e, portanto, falou-se na abertura de uma comissão de inquérito para averiguar como é que aquilo tinha sucedido e, até à data, ninguém viu os resultados dessa comissão e, depois, lançou-se a tal reforma que acabou por ser chumbada na Presidência da República.

Pensar um novo modelo de supervisão do financiamento político significa fazer um relatório do estado da arte, significa reflectir bem todos os problemas, para que se possa implementar, de facto, uma reforma que,

digamos, daqui a 5, 10, 15 ou 20 anos, não se venha a tocar nela novamente.

Sem querer fazer sempre referência ao mesmo caso, no Reino Unido, funcionou, com a mesma designação, o financiamento, desde finais do século XIX até finais do século XX. Portanto, há aqui uma diferença. De facto, não se pode trazer credibilidade para um instrumento de regulação se, em cada dois anos, estivermos a rever os seus dispositivos sem uma avaliação dos resultados conseguidos na revisão anterior.

Sobre a consequência política relativamente ao *score* da Transparência Internacional, não acrescento mais nada, apenas lhe digo que o Sr. Deputado Luís Fazenda fez a leitura correcta do índice.

É precisamente essa a leitura, não é tanto a posição do *ranking*, porque pode haver entrada de novos países, que se posicionam acima, e, portanto, isso arrasta obviamente, mas, enfim, é também, como é óbvio, preocupante, porque é um *ranking* de países com base no *score*.

Mas o *score* é que é baixo, tem descido nos últimos três anos e isso é preocupante, porque, tendo em conta que se trata de uma amostra de empresários estrangeiros sobre o funcionamento e desempenho das nossas instituições, pode fabricar a ideia de que o tipo de investimento que este País vai atrair é de investidores que se sentem bem com este tipo de contexto, ou seja que se sentem bem com níveis de corrupção percepcionados altos, e que, portanto, estão à vontade em arriscar nesse contexto de investimento – aliás, há muito investidor que prefere as coisas claras, transparentes, com regras, e, portanto, não gosta desse tipo de contexto de investimento.

O enfoque da questão do Sr. Deputado Pacheco Pereira foi mais na questão das regras de conflitos de interesse relativamente aos parlamentares e à questão da exclusividade ou não.

Concordo plenamente e acho que há que distinguir entre posições executivas e representativas, entre posições de regulação e posições de coordenação. Há toda uma diferenciação relativamente aos cargos com poder ou não de decisão que tem que se ter em conta quando se aumentam os dispositivos de controlo ou, neste caso, de exclusividade no exercício de funções.

Voltando ao que tinha dito inicialmente de que isto encerra uma ideia tecnocrática de combate à corrupção, porque se acumulam os dispositivos e se deixa pouco espaço à política e à ética colegial e individual, eu, pessoalmente, é nessa que acredito, mas também é verdade que as instituições produzem essas alterações e que funcionam como alavancas para alterar esses comportamentos. E o pior que estamos a ter é não termos essa cultura e as alavancas que se criam são curtas e frágeis e, portanto, às vezes, ao mover a pedra, acaba por criar-se mais problemas do que soluções.

Nós sabemos que, quando apertamos os níveis de exigência de transparência, por exemplo relativamente à participação de privados ou de empresas no financiamento da vida política, eles vão encontrar outras formas de conseguir essa influência.

Portanto, se nós proibirmos os donativos de pessoas colectivas privadas para financiamento político, sem estar a dizer se é bom ou se é mau, embora possamos ter esse debate se quiserem, é natural que eles procurem outros meios de influência, através de recrutamento de ex-

ministros, etc., para os seus corpos de direcção. Essa é outra forma de conseguir manter essa capacidade de influência.

Se há alguma demagogia por parte da opinião pública, direi que a opinião pública é o que é, nós conhecemo-la bem e ela é bastante fluida e por isso é muito difícil poder avaliar estas questões de ética, de percepção do funcionamento das instituições, de credibilidade das instituições, através de instrumentos de inquérito à opinião pública.

Agora, é verdade que há algumas coisas que conseguimos captar e essas são bastante importantes.

Nós criámos um índice social da construção social de corrupção assente em quatro ou cinco perguntas abstractas, que estavam assentes em teorização, e, portanto, não foram escolhidas aleatoriamente, e que procuravam atingir determinadas dimensões utilizadas pelos cidadãos na construção do fenómeno da corrupção, nomeadamente saber se eles consideram que a corrupção é só aquilo que é punível por lei ou não, se consideram corrupção aquilo que, regra geral, toda a gente considera não ser corrupção, portanto a questão da norma social, e também a questão das externalidades positivas para a comunidade ou não, se essa corrupção trouxesse consequências positivas para terceiros, para a comunidade em geral.

E, através dessas dimensões, conseguimos captar uma definição social de corrupção que nos indica se os portugueses têm uma definição algo restrita ou alargada da corrupção. E isso interessa para quê? Interessa para se saber se eles, no seu modo de entender a corrupção, incluem ou não um determinado conjunto de ocorrências, que verificamos todos os dias e sobre as quais, de facto, não têm uma condenação muito firme, como a questão do nepotismo, toda uma série de conflitos de interesse,

questões de financiamento político, e, portanto, quanto a isso, há uma informação que é importante sob o ponto de vista sociológico, mas também do ponto de vista do decisor é interessante, porque, através dessa informação, pode trabalhar campanhas de sensibilização, de educação e, até mesmo, melhorar os sistemas de reporte.

Que a opinião pública é fluida, é, é verdade, mas também é verdade que, se perguntarmos à opinião pública o que é que seria melhor para o combate à corrupção, ela não sabe. E nós não podemos exigir que a opinião pública tenha uma visão técnica, especializada e conhecedora de todas essas matérias, pois para isso estão cá os decisores e o legislador, mas a percepção que eles também têm é a de que, mesmo do ponto de vista do decisor, muitas vezes, também desconhecem o que é que seria de melhor para melhorar o combate à corrupção.

Aliás, temos, como disse, vários exemplos de medidas que foram adoptadas, que foram completamente infrutíferas e que a própria construção da lei tem falhas graves que são inexplicáveis para quem está de fora. Quer dizer: como é que se deixou passar um diploma daquela má qualidade?!... Não são todos, mas há exemplos disso. E há exemplos disso também no combate à corrupção.

Por exemplo, não consigo compreender que, ao transferirem as competências da fiscalização das contas de campanhas eleitorais da Comissão Nacional de Eleições para o Tribunal Constitucional, criando essa nova entidade, os referendos tenham ficado para trás ou que a violação da neutralidade da entidade pública tenha ficado para trás, que é aquilo a que nós assistimos durante campanhas autárquicas.

Quer dizer, são os empreiteiros, etc., mas há ali muita utilização de recursos por parte de quem se recandidata e isso está sob a alçada da

Comissão Nacional de Eleições, porque é uma forma indirecta de financiamento, portanto houve aqui uma falha.

A questão dos *blind trusts* foi referida como uma das possíveis medidas que tem sido também praticada noutros países e que faz sentido em algumas situações, sendo que há formas variadíssimas desse tipo de *blind trust*. Por exemplo, temos um comité do parlamento italiano que elaborou um conjunto de propostas de combate à corrupção e a questão de *blind trust*, obviamente, era mais sensível devido à situação de um actor político e, portanto, foram discutidos vários formatos que existem e que são praticados em vários países.

Finalmente, quanto à questão da fiabilidade dos dados de opinião pública, de percepções, e o efeito de mediatização, nós tivemos oportunidade, no âmbito deste inquérito à opinião pública, de 2006, de elaborar um pequeno *reflexion paper*, que está publicado no Observatório da Comunicação Social, no *over.com*, que procura tratar a questão do efeito da mediatização nas percepções dos cidadãos e é, inevitavelmente, directo. Disso não há dúvida. Assim como também um qualquer desenvolvimento que é publicitado com maior força, no caso presente, do resultado de uma avaliação do GRECO ou o rebentar de uma nova investigação, enfim, há várias formas.

Essa solidez de opiniões é influenciada pelo contexto mediático, as fontes de informação que os cidadãos utilizam para construir a sua percepção sobre a corrupção também são diversificadas e, para determinados segmentos da população, essas percepções são muito fundadas em conversas com familiares e amigos.

Portanto, aqui voltamos à questão da conversa de café e da demagogia, em que o Sr. Deputado tem toda a razão, mas, enfim, a

mediatização e a politização do problema da corrupção faz parte deste processo.

O Sr. **Pacheco Pereira** (PSD): - Nós estamos numa mesa de café e somos sérios, mas os da mesa ao lado já não são!

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Não são, mas, aliás, nós tínhamos precisamente uma pergunta sobre nepotismo, em que, de facto, os vícios eram públicos e as virtudes eram privadas. O cidadão comum poderia mobilizar contactos ou conhecimentos, etc., para meter uma cunha para a filha, ou para o filho, ou para o que quer que seja, mas o político que o fizesse já era considerado mau...! É verdade também que não podemos, completamente, eliminar que há aqui uma diferença. Quer dizer, há um actor que ocupa um cargo de relevo na vida pública e, portanto, ao qual se exige um conjunto de princípios orientadores, mas não quer dizer que esses princípios orientadores também não tenham lugar na esfera do privado.

Relativamente à questão, que me colocou, de eles acharem, por um lado, que não lhes foi solicitado nenhum suborno e, depois, acharem que existe muita corrupção, eu trouxe até cópia desse livro que produzimos com resultados do *European Observer Survey*, que é um inquérito mais de natureza científica – aliás, o Eurobarómetro tem muitas falhas – e a equipa que, por vezes, trata estas matérias não tem conhecimento suficiente de estudos, que já foram feitos no passado, desde a década de 60, sobre questões de ética e das dificuldades que há em tratar esta matéria através de inquéritos.

O *European Observer Survey* teve um módulo rotativo sobre moralidade económica e uma das perguntas que se colocava era a da prática de corrupção ou da vitimização, ou seja, perguntava-se se já lhe tinha sido solicitado ou não um suborno por parte de um funcionário público nos últimos três ou cinco anos e a maioria da população disse que não. Aliás acho que a percentagem mais alta que tivemos foi para a Ucrânia que devia rondar os 13 ou 15% e, aí sim, é preocupante, quer dizer, mesmo que seja 2% não deixa de ser preocupante, mas, enfim, há que também relativizar isso.

O mesmo módulo perguntava às pessoas se acreditavam ou não na honestidade dos funcionários públicos no tratamento directo com os cidadãos. E aí, havia uma desconfiança enorme...

Agora, eu pergunto: de onde é que vem esta desconfiança, se eles próprios disseram que nunca lhes tinha sido solicitado um suborno por parte de um funcionário público? Então, por que é que eu hei-de desconfiar deste quando se relaciona comigo? Bom, há outras explicações e essas não passam pela prática de suborno, passam por todo um conjunto de ocorrências, que não são necessariamente preto e branco, não são necessariamente suborno, mas que não deixam de se encaixar na definição social de corrupção, nomeadamente algumas prendas e alguma familiaridade que o actor desenvolve com alguns cidadãos e não com outros, porque não utilizaram esses mesmos incentivos.

Pode, pura e simplesmente, ser uma reacção contra a ineficácia ou a falta de simpatia que alguns funcionários públicos também têm em receber as pessoas e, portanto, gerava essa má percepção contra a honestidade.

Enfim, há todo um conjunto de explicações que colocamos como hipótese nesse estudo, mas concordo, plenamente, que há que ter muito cuidado em interpretar estes dados vindos da opinião pública.

O Sr. **Presidente**: - Há apenas um Sr. Deputado inscrito, Sr. Deputado Marques Júnior, a quem dou a palavra com o meu pedido de desculpa por ter ficado para o fim até porque julguei que houvesse mais Srs. Deputados inscritos.

Tem a palavra, Sr. Deputado.

O Sr. **Marques Júnior (PS)**: - Muito obrigado, Sr. Presidente.

A minha pergunta vai ser muito simples, porque eu revejo-me nas observações feitas, em particular, pelo Sr. Deputado Pacheco Pereira e pelo Sr. Presidente relativamente ao problema das estatísticas, ao problema dos inquéritos, etc.

Gostaria de saudar o Sr. Professor e dizer-lhe que considero a sua intervenção muito importante, nomeadamente no que se refere às várias recomendações que, penso, devemos ter em devida conta, se não tanto indirectamente ao combate à corrupção, mas mais na perspectiva da transparência, pois, creio, a esse nível, as recomendações são muito importantes.

Agora, a minha pergunta, a que, provavelmente, o Sr. Professor não vai responder, é a seguinte: nós começamos a ver ali uns dados estatísticos que apontavam para que os eleitos eram os mais identificados com a própria corrupção.

E eu diria que qualquer coisa que, neste momento, se passa neste País, e que seja perguntado à opinião pública, em inquéritos, que não sei

bem em que base é que são feitos, mas uma percepção geral da opinião pública, dada a situação em que está a classe política, tudo que acontece de mal, por acção ou por omissão, é culpa da classe política e, portanto, a corrupção por que é não devia ser principalmente, digamos, a classe política a fatora da corrupção, como no caso do aumento dos impostos, não sei se do sismo do Chile, mas, de certeza, da catástrofe da Madeira, de que temos alguma coisa a ver, porque não fizemos e não tomámos as medidas preventivas adequadas de modo a evitar que a catástrofe não tivesse as consequências que teve, por exemplo.

Portanto, isso não me surpreende, acho que o senso comum vai nesse sentido e não me surpreende esse dado estatístico que o Sr. Professor referiu.

Agora, gostaria de fazer-lhe uma pergunta, que é a seguinte: se essa percepção que existe na opinião pública, depois do estudo que o Sr. Professor fez e das conversas que teve, das várias análises que fez, das várias comparações que fez, etc., é também uma percepção que o Sr. Professor perfilha?

A percepção da opinião pública é esta e, independentemente dos inquéritos, creio que estaremos de acordo que este valor será, mais ou menos, aquele que está ali. Mas o Sr. Professor fez um estudo, fez um trabalho aturado, faz recomendações, tem uma percepção muito clara do que é a corrupção, do que é o problema da transparência, e, aliás, creio que a sua análise baseia-se toda no pressuposto de que todas as recomendações são feitas na perspectiva dos eleitos, de modo a evitar que os eleitos possam, digamos, ser identificados com esta ideia generalizada da corrupção e da falta de transparência, e a minha pergunta, muito simples, é para saber se o Sr. Professor, no fim deste seu

trabalho e do seu estudo, partilha do senso comum relativamente à ideia de corrupção, mais do que à ausência de transparência, porque aí, de facto, há muitas medidas que podem e devem ser tomadas.

Portanto, partilha dessa ideia do senso comum, de que a corrupção passa, principalmente, pelos eleitos?

O Sr. **Presidente**: - Faz favor, Sr. Professor.

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Muito obrigado, Sr. Deputado Marques Júnior.

Eu não gostaria que ficasse aqui expressa a ideia de que a classe política é *tout pourri*. Não é *tout pourri*, não é toda ela corrupta, nem é um mal intrínseco à classe política, se é que podemos falar até do termo classe política, porque há quem não goste do termo mas, enfim, dos eleitos aos vários níveis.

Mas também não queria que ficasse aqui a impressão de que a opinião pública anda a sonhar, de que toda esta reacção é porque acordou mal, acordou mal disposta e descontente com o mundo...! Não, isto são também reacções às respostas que as instituições têm ou não têm sabido dar ao problema. Portanto, nem tanto ao mar nem tanto à terra.

Enfim, eu considero que há disfunções no funcionamento do sistema político e o combate à corrupção, tal como eu disse no início, não passa apenas pela repressão e pela introdução de novos instrumentos penais e de maior recursos para a investigação criminal, etc.

Como eu disse aqui não partilho da visão de uma sociedade que coloca um polícia em cada esquina ou que tem um elevado número de presos por corrupção. Eu partilho, sim, da visão de uma sociedade em que

haja transparência, acesso à informação, porque essa informação gera conhecimento e, aqui, temos o problema de que ela está a gerar conhecimento e as pessoas estão-se a aperceber de determinadas falhas do sistema, daí esta conseqüente insatisfação do desempenho das instituições, o que é normal.

Considero também que as elites têm um papel fundamental no funcionamento da vida pública e que esse papel precisa de ser revitalizado, porque ao que estamos a assistir, nestes tempos, é a um crescendo de populismo, de anti-elitismo, de anti-partidarismo, de anti-sistema político, que temos de combater vincadamente. As pessoas continuam a achar que os partidos são centrais para a Democracia, mas se lhes perguntar se acham que os partidos são honestos ou não, aí, enfim, a percepção já não é ótima; é má, é péssima.

Portanto, há aqui também uma quota-parte de responsabilidade, muita, quase toda, aliás, das direcções dos partidos em revitalizar a vida política, em saber inovar, em saber abrir-se à sociedade civil, em saber dar espaço a que gente válida, que não consegue penetrar as organizações partidárias, consiga dar o seu contributo.

Portanto, há aqui um processo de inovação e de regeneração que os partidos têm que fazer, indiscutivelmente, para salvar a imagem das instituições representativas e das elites políticas e essa resposta cabe aos senhores.

O Sr. **Presidente:** - Sr. Professor, muito obrigado pela sua participação.

Só há duas coisas que queria e não posso deixar de dizer: em primeiro lugar, em relação aos trabalhos do GRECO. Eu tenho seguido os

trabalhos do GRECO, sou, aliás, presidente da Delegação Portuguesa à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e acho que a sua observação não é totalmente correcta, porque os peritos do GRECO – aliás esteve aqui um, um ilustre magistrado –, de uma maneira geral, são pessoas que não só contactam, porque esse discurso, obviamente, é um discurso fácil, com as entidades oficiais, mas contactam com as ONG, fazem um trabalho muito duro e muito sério à semelhança de outras instituições do Conselho da Europa, como seja o Comité contra a Tortura, que também faz um trabalho de muita relevância.

Portanto, acho que não terá feito inteira justiça ao trabalho do GRECO.

Segunda, também não terá feito justiça ao trabalho do Eurobarómetro, que eu sigo com muita atenção, porque, por exemplo, como o Sr. Professor sabe, a amostragem do Eurobarómetro é o dobro da amostragem da Transparência Internacional.

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - São diferentes, Sr. Presidente.

O Sr. **Presidente**: - Sim, mas é o dobro. São entrevistas cara-a-cara, tem especificações técnicas e, enfim, o Eurobarómetro tem ganho, ao longo de muitos anos, um prestígio, o que não quer dizer que a Transparência internacional não tenha também esse prestígio e, aliás, uma grande independência.

Sr. Professor, agradecemos-lhe muito a sua cooperação e as publicações que, pelo número que vejo, talvez dêem para, pelo menos, que cada partido fique com uma.

Como alguns dos Srs. Deputado disseram, e eu próprio assumo-o, o que nos deixou aqui quase que dava para – não iremos fazê-lo, naturalmente – lhe pedir para cá vir daqui a um mês ou dois outra vez conversar connosco. Não será caso disso, mas, enfim, nós vamos continuar as nossas audições e teremos, obviamente, em conta o contributo que nos deu.

Muito obrigado, mais uma vez.

O Sr. Prof. **Luís de Sousa**: - Eu é que agradeço, Sr. Presidente.

Só um ponto de referência relativamente a esse relatório que está a ser distribuído: esse é um tipo de produto que a Transparência Internacional não faz, que é de monitorizar o progresso dos processos de implementação de algumas dessas convenções que, neste caso, é a Convenção da OCDE sobre Práticas de Suborno em Transacções Comerciais Internacionais, de que não tive oportunidade de falar aqui, mas que é um caso especial.

Sr., Presidente, queria também agradecer a vossa atenção, a amabilidade e o convite do Sr. Presidente da Comissão e deixar-lhe aqui também duas cópias destas publicações.

O Sr. **Presidente**: - Muito obrigado, Sr. Professor.

Srs. Deputados, está encerrada a reunião.

Eram 13 horas e 10 minutos.