

Luís de Sousa e Susana Coroado, coord.

A ética política fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, sendo por isso crucial para a qualidade da democracia.

Estudos recentes mostram que os níveis percecionados de confiança nos partidos políticos, parlamentos e governos têm vindo a cair nas últimas duas décadas. O declínio percecionado da confiança nas instituições políticas tem coincidido com um aumento dos escândalos de corrupção e um fraco histórico no que diz respeito à clarificação do que devem ser os padrões de integridade e como devem ser aplicados aos políticos.

Apesar do conjunto crescente de normas legais e formais que regulam os representantes políticos eleitos ou nomeados e a formação de órgãos de supervisão responsáveis pela monitorização e execução dessas normas, os resultados regulatórios parecem não ter espelhado

as expectativas dos cidadãos.

Assim, surge a seguinte questão: o que podem os partidos políticos, parlamentos e governos fazer para estabelecer e manter os mais altos padrões de integridade para os seus membros e, conseqüentemente, ajudar a aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições políticas?

Este livro tenta responder a esta questão geral através da identificação das expectativas dos cidadãos e políticos relativamente aos riscos ligados à conduta não ética no exercício dos seus deveres; do mapeamento das medidas de autorregulação implementadas no seio dos partidos políticos, parlamentos e governos para mitigar os riscos de integridade; e do estudo sobre a forma como os políticos e cidadãos respondem a um número seletivo de esforços de autorregulação destinado a melhorar os padrões éticos na política.



Ética e integridade na política:

Perceções, controlo e impacto

Ética e integridade na política:

Perceções, controlo e impacto

Luís de Sousa , coord. e Susana Coroado

Edalina Rodrigues Sanches

Felippe Clemente

Gustavo Gouvêa Maciel

Gonçalo Rosete

Miguel Pereira

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

Diretor de publicações: António Araújo
Diretor da série Estudos da Fundação: Miguel Ferreira
Título: Ética e integridade na política: perceções, controlo e impacto
Autores: Luís de Sousa e Susana Coroado
Colaboradores: Edalina Rodrigues Sanches, Felipe Clemente
Gustavo Gouvêa Maciel, Gonçalo Rosete, Miguel Pereira
Revisão e Tradução: TT Translations
Paginação: Finepaper
Impressão: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos,
Junho de 2024

ISBN: 978-989-9118-08-9
Depósito Legal: 506767/22

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não são imputáveis à Fundação Francisco Manuel dos Santos nem às instituições em que estão filiados. A permissão para reproduzir todo ou parte do conteúdo deve ser solicitada aos autores e à editora.

Índice

Prefácio 6

Agradecimentos 7

Capítulo 1

Introdução 8

1.1. Ética e democracia 8

1.2. Um franco crescimento na regulação da ética política 9

1.3. Aprender com a regulação da ética empresarial 11

1.4. Aprender com as abordagens ao controlo da corrupção: controlo interno (organizacional) e externo (sistémico) 12

1.5. Visão geral e estrutura do relatório 13

Capítulo 2

Ética e confiança na política 15

2.1. Ética e confiança na vida política: em que medida são importantes? 15

2.2. Como tem evoluído a confiança nas instituições políticas? 16

2.3. Estará a falta de confiança na política associada à perceção de um declínio nos padrões éticos da vida política? 23

2.4. Conclusões do capítulo 25

Capítulo 3

Que padrões éticos devem vigorar na política? 27

3.1. Introdução 27

3.2. Esclarecimento do que sabemos relativamente às perceções dos *insiders* vs *outsiders* sobre padrões éticos 30

3.3. Derivação de hipóteses da literatura 32

3.4. Dados e descrição do método 34

3.5. O que é a conduta ética e não ética para os *insiders* vs *outsiders* na vida política portuguesa? 42

3.6. Como percecionam os *insiders* os riscos de reputação associados à má conduta ética? 47

3.7. Conclusão do capítulo 52

Capítulo 4

Regulação da ética política: enquadramento conceptual 55

4.1. Compreender a regulação da ética política 55

4.2. Os impulsionadores da regulação 66

4.3. Dimensões e indicadores da regulação da ética política: normas, fiscalização e execução 67

Capítulo 5

Mapeamento da autorregulação da ética política em toda a Europa: partidos políticos, parlamentos e executivos 72

5.1. A importância dos padrões éticos para as instituições políticas 72

5.2. A autorregulação ética dentro dos partidos políticos 76

5.3. Autorregulação ética no parlamento 85

5.4. Autorregulação ética no governo 94

Capítulo 6

Estudos de caso 104

França 104

Portugal 119

Insuficiências 122

Espanha 129

Suécia 147

Reino Unido 169

Capítulo 7

Comparação das opiniões de eleitores e políticos sobre a eficácia da autorregulação ética na política 185

7.1. Introdução 185

7.2. Instrumentos de autorregulação ética 186

7.3. Desenho do estudo 187

7.4. Principais constatações. 189

7.5. O consenso ideológico modera os efeitos dos esforços de autorregulação ética? 190

7.6. Conclusão do capítulo 191

Capítulo 8

Conclusão 192

Anexos

Anexo 1 196

Anexo 2 199

Anexo 3 207

Anexo 4 220

Referências 228

Notas 244

Prefácio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Foi esta a reflexão que os autores do estudo levaram a cabo com brilhantismo. Gostaria, por isso, de agradecer, neste momento, o excelente trabalho desenvolvido por Luís de Sousa e Susana Coroado, reputados investigadores nestas matérias.

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

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

Agradecimentos

O desenho, desenvolvimento e implementação de um projeto de investigação implica muitas contribuições. Estamos em dívida para com a nossa equipa de investigação, Edalina Sanches (ICS-ULisboa), Felipe Clemente (ICS-ULisboa), Gonçalo Rosete (Universidade de Aveiro), Gustavo Gouvêa Maciel (ICS-ULisboa) e Miguel Pereira (University of Southern California) pela sua dedicação e pelo seu valioso trabalho. Agradecemos a António José Seguro, Jorge Fernandes, José Magone, Marina Costa Lobo, Pedro Magalhães e Pedro Silveira pelo seu *feedback* voluntário e útil nas fases iniciais deste projeto. Muitas das ideias contidas neste relatório devem-se às suas visões e opiniões especializadas. A organização e redação deste relatório beneficiaram largamente da orientação e apoio do editor da série, Carlos Jalali, que é um especialista nesta área. O projeto beneficiou também do conhecimento e da visão dos nossos especialistas nacionais, Eric Phélippeau e Sofia Wickberg, Manuel Villoria e César N. Cruz, Staffan Andersson e Thomas Larue, e Elizabeth Dávid-Barrett, que apresentaram uma análise detalhada dos esforços regulatórios realizados nos seus respetivos países. Um agradecimento especial a todos os especialistas nacionais que ajudaram a recolher os dados para o mapeamento da autorregulação ética nas organizações partidárias das democracias europeias. O João Tiago Gaspar merece um agradecimento especial pela supervisão da gestão e implementação do projeto, e pelo seu incansável apoio, paciência e otimismo ao longo do ciclo de vida do projeto. Estamos também muito gratos à Telma Vinhas por garantir uma gestão financeira rigorosa e eficiente do projeto, e à Sara Nogueira pela revisão excelente e a edição de

texto de alta qualidade em inglês. Por fim, agradecemos à Fundação Francisco Manuel dos Santos e ao seu fundador Alexandre Soares dos Santos, que foi um apoiante ativo no avanço da agenda de investigação sobre integridade política.

Capítulo 1

Introdução

1.1. Ética e democracia

A nossa análise começa com uma premissa normativa essencial sobre a natureza da política: qualquer democracia «deve operar sob algum tipo de entendimento básico partilhado sobre o bem comum» (Etzioni, 2014). Esta «condição naturalmente íntegra da política» (Philp, 1997: 445–446) implica que o poder numa democracia seja delegado e confiado, e que o seu exercício seja vinculado por um conjunto de princípios orientadores (Warren 2004: 332) consagrados em normas e procedimentos e «historicamente consubstanciados nas instituições ao longo de sucessivas gerações» (Beetham, 1994: 27). A ideia de um interesse público abrangente no centro da noção de política democrática não é consensual. Alguns acreditam que não existe um interesse público mas sim uma competição entre vários interesses privados para garantir recursos geridos e distribuídos pelo sistema político (Beetham, 1994: 27). No entanto, o facto de que a política e o governo se encontram na interseção de uma miríade de interesses privados não exclui necessariamente uma noção de interesse público resultante de hierarquias contestadas e interpretações do que devem ser os princípios fundamentais que sustentam o exercício do poder confiado.

A Enciclopédia Internacional de Ética define Ética Política como a prática de fazer julgamentos morais sobre a ação política e o estudo dessa prática (Thompson, 2019). Nesta obra desenvolve-se ainda mais o conceito, procedendo-se à sua divisão em dois ramos normativos:

a ética do processo (ou do ofício), focada nos agentes públicos e nos seus métodos; e a ética do resultado, focada no julgamento das políticas públicas e das leis. Este estudo foca-se na primeira, a ética do ofício. Internamente, a aplicação de um regime de ética tinha como intuito melhorar os padrões éticos e o desempenho dos agentes públicos e, externamente, recuperar a confiança dos cidadãos.

É neste enquadramento da democracia representativa que surge a questão da ética na vida pública. A gestão de padrões éticos na vida política tem implicações diretas e indiretas na qualidade da democracia. Os políticos são frequentemente chamados a decidir entre interesses concorrentes: o interesse do seu partido; o interesse dos seus eleitores; o interesse local, regional ou nacional; e o seu interesse pessoal (Saint-Martin, 2009). Estes vários interesses nem sempre estão em harmonia ou são compatíveis, e nem sempre é evidente para os titulares de cargos políticos discernir o que é prioritário, i.e., distinguir entre os seus interesses primários (objetivos principais) e interesses secundários (objetivos pessoais ou egoístas). Podem surgir tensões que não só comprometem o julgamento feito pelos titulares de cargos políticos, mas têm também implicações na integridade da tomada de decisão e na confiabilidade dos resultados.

O que pode ser considerado má conduta ética ocorre num contexto institucional permeado por interações sociais entre titulares de

cargos e utilizadores finais com diferentes objetivos e motivações. Numa sociedade moderna, para cada cargo com poder confiado existe um conjunto de normas que prescrevem como os titulares devem desempenhar os seus papéis e orientar as suas interações com os utilizadores finais. Por conseguinte, numa democracia, os titulares de cargos políticos não podem ser os únicos a fazer os seus julgamentos do que constitui ou não uma conduta adequada ao exercício das suas funções. Estes comportamentos obrigatórios e proibidos «são definidos por normas socialmente determinadas» e resultam das «expectativas padronizadas daqueles que estão cientes do estatuto específico» (Truman, 1971: 347). Existe um consenso generalizado entre os autores de que a corrupção política não pode ser definida apenas como uma conduta/prática que viola a lei, mas deve também incluir uma série de outras instâncias consideradas eticamente reprováveis, independentemente de se enquadrarem ou não nas categorias legais padronizadas (Andersson, 2017: 60–61). Assim, quando usamos o termo «violação de deveres», referimo-nos tanto a padrões legais quanto sociais que regem um papel institucional embutido no sistema normativo de uma sociedade (Johnston, 1996). Por outras palavras, a corrupção política, definida como a má conduta ética por parte do titular de um cargo, não constitui apenas uma violação das regras, mas também uma quebra da confiança e das expectativas que regem um papel institucional.

Se a corrupção política vai além do que é proibido por lei, de modo a incluir expectativas padronizadas, a questão que se põe no imediato é a de saber quais são os padrões que definem o que é ou não um comportamento corrupto e quão consistente é o seu entendimento na sociedade. Deste ponto de vista, a ética política é uma construção

controversa e multidimensional. Serão as interpretações dos titulares de cargos relativas aos padrões que definem o que é ou não um comportamento corrupto convergentes com as dos cidadãos? Os padrões éticos que regulam a conduta dos titulares de cargos e as suas interações com cidadãos ou entidades jurídicas não são estáticos. Um ambiente económico e social em rápida mudança gera novas tensões, novos riscos de integridade e novas expectativas a propósito da forma como os representantes políticos eleitos devem exercer o seu mandato. Vários académicos e organizações internacionais já tentaram compreender os limites da conduta aceitável na política através de métodos de inquérito. Ao examinar a conduta, a OCDE faz uma distinção útil entre comportamentos ilegais (i.e., contra a lei), que abrangem desde infrações penais a delitos; contrários aos princípios éticos (i.e., contra orientações, princípios ou valores éticos); e inadequados (contra a convenção ou prática normal). Os limites entre estas categorias, particularmente as duas últimas, podem ser difusos. Em anos recentes, houve uma alteração dos valores *tradicionais* orientados para o indivíduo associados a cargos políticos, tais como a imparcialidade, a legalidade e a integridade, para um *novo* conjunto de valores orientados para o sistema, como a eficiência, a responsabilidade e a transparência (OCDE, 2000). Contudo, é necessário desenvolver mais investigação neste domínio.

1.2. Um franco crescimento na regulação da ética política

A maioria das pesquisas sobre corrupção política concentra-se nas condutas ilegais e nas más condutas éticas reveladas e nas respostas legislativas a essas práticas desviantes. Uma componente importante na elaboração de um sistema de

integridade mais robusto é a identificação de práticas, atores, processos e organizações que parecem estar a ter algum sucesso na gestão da conduta ética.

A conduta dos atores políticos pode ser positivamente alterada e orientada através da mudança do contexto em que exercem os seus deveres e funções. Os quadros institucionais foram concebidos para orientar os representantes políticos eleitos no sentido de colocar sempre os padrões éticos e as expectativas relativas a esses padrões no topo das suas prioridades durante a tomada de decisão e a resolução de questões — para que sejam capazes de discernir os riscos éticos e saber como evitá-los —, e motivá-los a agir sempre de acordo com os padrões éticos vigentes por defeito. O estabelecimento de padrões éticos para representantes políticos eleitos deve ter como objetivos:

- Desencorajar irregularidades (através de medidas disciplinares eficazes) e incentivar a conduta adequada (através de uma mistura complexa de responsabilidades e incentivos);
- Tornar a conduta esperada fácil de colocar em prática (a má conduta ética não deve ser considerada uma opção mais fácil ou mais barata);
- Proteger os representantes políticos eleitos de riscos desnecessários e dilemas éticos;
- Enquadrar-se num sistema regulatório que oriente os titulares de cargos políticos e os auxilie na resolução de dilemas éticos;
- Recompensar a conduta ética e punir as irregularidades.

A crescente exigência em termos de eficiência, responsabilidade e transparência, aliada a um certo défice de credibilidade, levou atores

e instituições políticas a rever e ajustar as normas estabelecidas, a fiscalização e a execução para assegurar que a conduta dos titulares de cargos corresponde às expectativas dos cidadãos. Desde a década de 1970, muitos países têm vindo a adotar quadros de políticas públicas mais abrangentes para a regulação da ética política, através de uma complexa combinação de regulamentos internos e externos, e de uma supervisão que rege a conduta ética de atores políticos individuais e coletivos. Uma vasta gama de medidas legislativas foram adotadas, abrangendo, entre outras: financiamento político; divulgação financeira; incompatibilidades, impedimentos e desqualificação; e *lobbying*. Podem identificar-se quatro tendências:

1. Tem-se verificado uma expansão significativa do quadro legislativo que regula a ética política na maioria dos países europeus, particularmente nos últimos 20 anos, que coincidiu com o estabelecimento do mecanismo de revisão do GRECO¹ e a adoção da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Dávid-Barret, 2015);
2. Este movimento no sentido da regulação ética na vida política tem sido impulsionado tanto por fatores internos (e.g., crises políticas e escândalos de corrupção) como externos (e.g., aumento da preocupação internacional com a ética e a transparência na política), e tem beneficiado de desenvolvimentos no setor privado que se expandiram para o setor público (De Sousa, Sanches, Coroado, 2022);
3. Os quadros regulatórios têm evoluído consideravelmente ao longo dos anos e «são muito mais elaborados e intrusivos do que no passado» (Juillet e Phélippeau, 2018);

4. A definição de normas para atores políticos individuais e coletivos através de legislação específica tem sido a parte mais fácil deste processo regulatório, mas o estabelecimento de uma estrutura de supervisão sólida tem-se revelado uma tarefa aterradora em muitos países (Batory, 2012).

As reformas parecem ter sido desencadeadas por uma combinação de impulsionadores nacionais e internacionais. A nível interno, o escrutínio dos meios de comunicação social e os escândalos, e o surgimento de novos atores políticos, exacerbou a politização dos temas e deu lugar a um papel mais interventivo do poder judicial neste domínio. A nível internacional, é relevante o papel significativo desempenhado por organizações governamentais internacionais (como a OCDE, OSCE, o Conselho da Europa, a União Interparlamentar e a UE) e organizações não governamentais (como a Transparência Internacional, a Integridade Global, o IDEA e agências de rating) na promoção, defesa e persuasão de governos nacionais para a adoção de uma série de reformas neste domínio.

A definição de padrões éticos através do direito vinculativo ou não vinculativo tem sido a parte mais fácil do processo regulatório; no entanto, a formatação, adoção e criação de condições materiais e políticas eficazes, para que os órgãos de fiscalização e execução cumpram os seus mandatos com independência, eficiência e eficácia, tem sido mais problemática. Existe uma visível incapacidade dos órgãos de fiscalização a dois níveis: em termos da sua capacidade de executar as normas de forma atempada, adequada e dissuasiva através de uma combinação de sanções e incentivos; e em termos da sua capacidade de recolher e tratar informações sobre o impacto regulatório dessas normas na conduta dos atores. Grande parte

dos esforços regulatórios não foram devidamente desenhados e executados, projetando assim uma imagem de laxismo e impunidade. A perceção geral é de que não existe vontade e compromisso por parte da classe política para melhorar e manter os padrões éticos na vida política.

A conformidade com os regulamentos éticos só parece existir quando os indivíduos temem sanções diretas resultantes do incumprimento das normas legais e deontológicas que regem a sua conduta no cargo, e se preocupam com as implicações reputacionais que possam advir da sua conduta. Na era das redes sociais, a má conduta individual é amplificada, e as reputações pessoais e institucionais são rapidamente e, por vezes, irremediavelmente danificadas. Por esse motivo, a gestão da integridade na vida política não pode depender apenas de quadros jurídicos externos, da fiscalização, e da execução. Medidas de autorregulação, como os códigos de conduta internos e os órgãos disciplinares, são também importantes.

1.3. Aprender com a regulação da ética empresarial

Alguns autores argumentam que a regulação da ética política foi influenciada ou foi uma consequência dos esforços regulatórios que ocorrem no setor privado (Dávid-Barrett, 2015; Saint-Martin, 2009; Stapenhurst e Pelizzo, 2004). A conformidade no setor privado estabelece padrões de referência para a ética pública, incluindo a ética política. Por conseguinte, torna-se relevante explorar esta literatura.

Estudar a conformidade no setor privado não é fácil devido à falta de dados comparáveis relativos à aplicação e apropriação de regras. Políticas e procedimentos de conformidade são adotadas de forma

rotineira, mas muito poucas empresas chegam a realizar rastreios para identificar violações. Um estudo da PwC descobriu que o número de CEOs forçados a deixar o cargo por lapsos éticos permanece bastante baixo (com apenas 18 casos do género nas 2500 maiores empresas públicas do mundo em 2016). Ainda assim, as demissões por lapsos éticos têm vindo a aumentar como percentagem de todas as sucessões de CEOs. Globalmente, as demissões por lapsos éticos subiram de 3,9% de todas as sucessões em 2007–11 para 5,3% em 2012–16, um aumento de 36%.² Na prática, é difícil decifrar se os esforços de conformidade no setor privado estão a moldar a conduta dos funcionários através da análise de dados de execução. Evidências paralelas apuradas através de estudos de perceção sobre a importância dos códigos de conduta dentro de organizações do setor privado (e público) parecem indicar que os códigos de conduta têm um impacto positivo nas atitudes e nos comportamentos dos funcionários (Thaler e Helmig, 2016).

1.4. Aprender com as abordagens ao controlo da corrupção: controlo interno (organizacional) e externo (sistémico)

A teorização do controlo da corrupção tem evoluído muito pouco ao longo dos anos (Ashforth e Anand, 2003), apesar da crescente relevância da corrupção a nível académico e político. Isto é particularmente notório na corrupção política. Além disso, a literatura sobre o controlo da corrupção não elabora sobre a inter-relação entre uma variedade de medidas e procedimentos de regulação ética, como aquelas desenvolvidas dentro de instituições políticas (e.g., gestores financeiros, auditorias internas, avaliações de risco, planos de prevenção da corrupção, comissões de ética, códigos internos de conduta, etc.), e as adotadas ao nível do sistema (e.g., subvenções

públicas para os partidos, regimes de divulgação financeira, fiscalização ética externa e órgãos de execução, códigos gerais de conduta, etc.). Por exemplo, as leis sobre financiamento político muitas vezes exigem que os partidos submetam as suas contas anuais a um órgão de fiscalização e execução externo.

Os partidos são também são obrigados, nos termos da mesma lei, a nomear gestores financeiros responsáveis pela gestão financeira diária do partido e a realizar uma auditoria interna das suas contas antes da submissão. Alguns partidos realizam um rastreio de integridade durante a seleção dos seus candidatos de modo a mitigar potenciais riscos reputacionais. Este procedimento interno não impede que os candidatos divulguem os seus bens e interesses a um órgão de fiscalização e execução externo. Alguns controlos externos irão funcionar de forma mais eficaz se existirem controlos internos instituídos. Outros irão funcionar de modo desconexo e, em alguns casos, os controlos externos servirão como justificação para a falta de investimento das instituições políticas em controlos internos e a ausência de responsabilidade por assegurar padrões mais elevados de integridade entre os seus membros. As tentativas dos partidos políticos manipularem a regulação ética extrínseca durante o processo legislativo, e favorecerem a supervisão externa, reduzem as motivações internas para melhorar as regras, os mecanismos e os procedimentos da sua própria ética, e para preservar os seus próprios padrões éticos elevados. Por outro lado, «os controlos que dependem de restrições comportamentais burocráticas parecem inconsistentes, ou mesmo contraditórios, com abordagens que tentam gerar um sentido de responsabilidade mútua pelo comportamento ético baseado em valores» (Lange, 2008: 711). Nos contextos onde os atores políticos

negam de forma sistemática a existência de riscos de integridade e problemas de natureza deontológica, é provável que as abordagens descendentes na execução das regras de ética proporcionem uma abordagem limitada e inconsistente à regulação ética. Pelo contrário, em contextos onde existe um entendimento partilhado desses problemas e do seu impacto reputacional, e os atores políticos tomam a iniciativa e a responsabilidade de definir e aplicar aos seus membros normas e sanções baseadas em valores, é provável que os resultados sejam mais consistentes.

1.5. Visão geral e estrutura do relatório

De forma a tentar compreender o impacto do declínio percecionado dos padrões éticos da política nos níveis de confiança e satisfação com a democracia, o nosso estudo sobre integridade política será orientado por quatro questões de investigação: (Q1) «Que conduta é eticamente aceitável ou reprovável na vida política aos olhos dos cidadãos e dos políticos?»; (Q2) «Como é que ambos os grupos percecionam o risco reputacional associado à má conduta ética?»; (Q3) «Que medidas têm os partidos, parlamentos e governos implementado para mitigar estes riscos?»; e (Q4) «Qual é a eficácia percecionada destas medidas, i.e., qual é o seu impacto reputacional?».

Este relatório está organizado em seis partes, três das quais abordam as questões de investigação acima numa base empírica. Cada QI foi tratada utilizando abordagens metodológicas específicas. Utilizamos o método de inquérito complementado com grupos focais exploratórios para a Q1 e a Q2, o método de *checklist* para a Q3 e o método experimental para a Q4. A utilização de diversos métodos permitiu-nos abordar as nossas QI de diferentes perspetivas.

No capítulo 2, refletimos sobre a relação entre ética e confiança na política, e como esta última evoluiu ao longo do tempo perante diferentes instituições políticas. Fazemo-lo através da exploração dos dados do inquérito Eurobarómetro sobre a confiança nas instituições em todos os países da UE. No capítulo 3, tentamos responder à Q1, «Que conduta é eticamente aceitável ou reprovável na vida política aos olhos dos cidadãos e dos políticos?», e à Q2, «Como é que ambos os grupos percecionam o risco reputacional associado à má conduta ética?», utilizando dados a nível individual de duas fontes originais: um questionário sobre ética política aplicado aos deputados portugueses e aos funcionários locais eleitos (presidentes de Câmara Municipal e vereadores) desenvolvido sob os auspícios deste projeto, e um inquérito aos cidadãos semelhante implementado em paralelo como parte do projeto EPOCA financiado pela FCT.³ O desenho do questionário teve em consideração inquéritos de estudos prévios sobre ética política (Peters e Welch, 1978; de Sousa e Triães, 2008; Allen e Birch, 2015).

Nos capítulos 4 e 5, abordamos a Q3, «Que medidas têm os partidos, parlamentos e governos implementado para mitigar estes riscos?», através de uma análise comparativa de duas dimensões dos esforços de autorregulação ética: (i) os códigos internos de conduta ou regulamentos semelhantes e (ii) os órgãos internos responsáveis pela sua fiscalização e execução. No capítulo 4, analisamos a noção de regulação da ética política ao explorar os seus três componentes principais — normas, fiscalização e execução — e os três tipos de modelos regulatórios — comando e controlo, autorregulação e meta-regulação. O capítulo 5 fornece uma visão abrangente das medidas de autorregulação ética adotadas por todos os Estados-Membros da UE-27 e pelo Reino

Unido, a nível partidário, parlamentar e governamental, de modo a fazer um balanço das tendências e boas práticas comuns. Para além deste mapeamento transnacional, seleccionámos cinco casos (França, por Éric Phélippeau e Sofia Wickberg; Portugal, pelos autores deste relatório; Espanha, por Manuel Villoria e César Cruz; Suécia, por Staffan Andersson e Thomas Larue; e Reino Unido, por Elizabeth David-Barret) para uma análise contextual de diferentes abordagens regulatórias.

No capítulo 6, abordamos a Q14, «Qual é a eficácia percebida destas medidas, i.e., qual é o seu impacto reputacional?» através de uma experiência com inquérito embutido. Nesta *conjoint experiment*, os inquiridos receberam informações sobre reformas de autorregulação ética propostas por dois potenciais candidatos de modo a apurar qual o conjunto de medidas que afetava as suas escolhas. Enquanto que, ao comparar as respostas dos deputados e dos cidadãos a um conjunto semelhante de questões inquiridas, procurámos avaliar o grau de (des)acordo em relação aos padrões esperados de conduta ética na vida política. A *conjoint experiment* explorou os efeitos causais dos esforços de autorregulação ética nas escolhas dos cidadãos relativamente aos seus representantes.

Este trabalho de investigação complementa outros trabalhos recentes com foco no desempenho da autorregulação da ética política.⁴ Embora exista um amplo consenso sobre quais devem ser os elementos essenciais de um sistema de integridade sólido e uma crescente convergência de esforços de autorregulação da ética política em todas as democracias europeias, as perceções públicas sobre a eficácia destas medidas na salvaguarda da integridade política permanecem, em geral, negativas. Este relatório contribui para esta fonte de informação comparativa sobre a autorregulação da ética política na Europa através

do mapeamento de (i) códigos internos de conduta ou regulamentos semelhantes e (ii) órgãos internos responsáveis pela sua fiscalização e execução a nível partidário, parlamentar e governamental, de modo a destacar as melhores práticas e facilitar um debate construtivo sobre estratégias inovadoras para fortalecer os padrões éticos na vida política e restaurar os níveis de confiança política.

Capítulo 2

Ética e confiança na política

2.1. Ética e confiança na vida política: em que medida são importantes?

O cargo eletivo tem por base a representação. Nem todas as pessoas estão disponíveis ou dispostas a concorrer a eleições. O poder é delegado por voto àqueles que estão dispostos a dedicar o seu tempo e esforço à causa pública, assumindo que responderão às necessidades, problemas e exigências dos eleitores. Os cidadãos esperam que os representantes políticos eleitos promovam os seus interesses, mas também que sirvam e protejam o interesse público numa base diária. Os cidadãos querem que os governos conduzam a gestão dos recursos públicos com imparcialidade e eficácia, que os parlamentos legislem para o bem comum, que os partidos políticos sejam transparentes sobre quem e quais os interesses que representam e, acima de tudo, que atraiam as pessoas mais capazes e responsáveis para o trabalho em mãos, e querem também políticos com competência e integridade. A observância e o aprimoramento destes princípios orientadores são a base da democracia.

«A capacidade de um sistema político engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas ou adequadas para a sociedade» (Lipset, 1959) depende não apenas da sua capacidade de proporcionar o bem-estar dos cidadãos, mas também da capacidade de precaver que o desempenho das instituições políticas está em conformidade com os padrões éticos mais elevados. A questão que nos vem imediatamente à cabeça é: Quais são os padrões éticos

a partir dos quais os cidadãos julgam uma determinada conduta ou prática como inaceitável na política?

Para fazer tal juízo moral, os cidadãos precisam de ter uma ideia mais clara do que teria sido correto à partida (Hindess, 1997), qual é a «condição naturalmente íntegra da política» (Philp, 1997) e «os fins específicos para os quais a atividade política é dirigida» (Heywood, 1997)? Será que as pessoas distinguem as ações ou condutas dos indivíduos que as executam? Valorizam a integridade (predisposição para agir de forma ética), tendo em conta outros traços de personalidade? Julgam a conduta dos políticos da mesma forma quando as ações pelas quais são julgados resultam da contribuição de diferentes indivíduos? O problema é mais complexo do que as informações que podemos apurar ao contrastar os julgamentos feitos pela elite política e pelos cidadãos sobre cenários de integridade da vida real e merece ser estudado em profundidade.

A definição, compreensão e observância dos padrões éticos que regem o exercício do cargo eletivo são essenciais para a construção de uma relação de confiança entre os cidadãos e as suas instituições representativas e, consequentemente, para assegurar o apoio contínuo à democracia. Os padrões éticos foram expressos e citados inúmeras vezes em constituições democráticas, códigos de conduta, convenções

anticorrupção, e inúmeros pacotes legislativos que regulam a ética política, nomeadamente:

- Transparência (o dever e a expectativa de tornar públicos todos os atos do governo, manter os cidadãos informados e desvendar interesses privados que possam entrar em conflito com o interesse coletivo);
- Responsabilidade (o dever e a expectativa de agir de maneira responsável e assumir responsabilidade pelas próprias ações perante os cidadãos);
- Legalidade (o dever e a expectativa de agir de acordo com a lei);
- Imparcialidade (o dever e a expectativa de que as decisões serão objetivas e baseadas no mérito, sem viés ou preconceito);
- Integridade (o dever e a expectativa de agir com honestidade e de acordo com o interesse público).

Estes e outros padrões foram moldados ao longo do tempo e formam legados normativos que as instituições têm tentado colocar em prática com maior ou menor sucesso. A sua compreensão e observância não são uniformes entre os grupos sociais. As pessoas podem, por exemplo, tolerar uma certa conduta no exercício de um cargo caso se trate de um funcionário eleito do partido político em que votam ou com o qual simpatizam. As normas são significantes flutuantes e podem significar coisas diferentes para pessoas diferentes, havendo portanto a necessidade de consagrar definições padronizadas em regulamentos, com requisitos juridicamente vinculativos e códigos voluntários para orientar os titulares de cargos políticos. A adoção de padrões éticos para os representantes políticos eleitos é uma tarefa bastante

simples e fácil; interpretar e aplicar esses padrões de forma consistente e garantir a sua apropriação pelos titulares de cargos é mais complicado e requer um grande investimento institucional.

Só é possível confiar em políticos, partidos, parlamentos e governos se estes forem vistos a agir de forma honesta, justa e confiável. A confiança política não só aumenta a legitimidade democrática mas também inspira confiança nos serviços públicos, o que por sua vez cria um ambiente favorável para as empresas e promove o florescimento da sociedade civil. Em suma, a confiança é a cola que mantém as sociedades democráticas unidas (Dosworth e Cheeseman, 2020).

Neste capítulo contextual, pretendemos fornecer um relato de como a confiança política tem evoluído ao longo do tempo em toda a Europa e em Portugal, e até que ponto coincidiu com a perceção de um declínio nos padrões éticos da vida política.

2.2. Como tem evoluído a confiança nas instituições políticas?

Os partidos políticos, os parlamentos e os governos são instituições políticas fundamentais numa democracia representativa. Os parlamentos e os governos são eleitos direta e indiretamente pelos cidadãos em todas as eleições legislativas, sendo esperado que sejam responsáveis perante e atuem em nome dos mesmos. Os partidos políticos são constitucionalmente reconhecidos como peças centrais da democracia. Os níveis de confiança nestas instituições políticas centrais são sensíveis ao seu desempenho institucional e à conduta dos seus membros. Com base nos dados do Eurobarómetro recolhidos nas últimas duas décadas, conseguimos analisar um declínio longitudinal na confiança política em Portugal em comparação com a média da UE.

2.2.1. Tendências comparativas nos níveis de satisfação com a democracia e a confiança política na Europa e em Portugal

Em toda a Europa, os níveis de satisfação com a democracia (figura 1) tendem a situar-se, em média, acima dos 50% e a ser substancialmente mais elevados do que os níveis de confiança política, com exceção dos países mais afetados pela crise da dívida soberana europeia, como é o caso de Portugal. Embora os níveis de satisfação com a democracia, e os níveis de confiança no governo, em particular, não sejam apenas afetados pelas atitudes dos cidadãos em relação às instituições políticas, o período de 2010–2013, no auge da crise financeira, foi particularmente prejudicial para a confiança política e a satisfação com a democracia na UE. Este foi o caso em Portugal de 2008 até 2013. O fraco desempenho económico do país impactou a confiança dos cidadãos na capacidade do seu governo para lidar com a crise e, conseqüentemente, a sua satisfação com a democracia. A sequência de escândalos de corrupção na interseção entre a política e o setor bancário agravou o declínio dos níveis de confiança e satisfação com a democracia.

Os ciclos eleitorais e as perspectivas de alternância podem representar o *virar de página* sobre o fraco desempenho do incumbente na macrogestão da economia e/ou no tratamento inadequado de casos de má conduta por parte de alguns membros do seu governo. Embora a satisfação com a democracia tenha começado a aumentar em 2014, coincidindo com uma resposta positiva dos mercados financeiros à forma como Portugal estava a conduzir o programa de resgate, a confiança no governo permaneceu em declínio. Com as eleições legislativas portuguesas de 2015, o aumento da satisfação

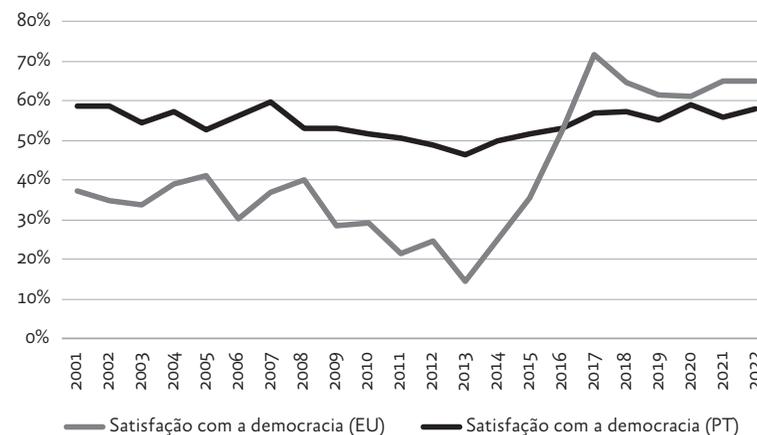
com a democracia coincidiu com um aumento acentuado da confiança no governo. Por conseguinte, esta conjuntura pode ser interpretada como um *virar de página*. As medidas de austeridade adotadas pelo governo de centro-direita foram recebidas com protestos de rua a partir de 2012. A vitória marginal da coligação de centro-direita (PàF — Portugal à Frente) nas eleições legislativas de 2015 foi indicativo do descontentamento dos eleitores com a gestão da economia por parte do incumbente. O crescente descontentamento popular foi explorado em termos eleitorais pela esquerda, retratando o incumbente como *neoliberais* radicais em conspiração contra o Estado-providência e acusando-os de usar o Memorando de Entendimento UE/FMI como modelo para implementar as medidas de austeridade que sempre desejaram. Por fim, a coligação PàF capitulou perante um governo minoritário liderado pelo Partido Socialista, que tinha conseguido alcançar um acordo parlamentar histórico com ambos os partidos de esquerda, o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista Português. Embora em períodos críticos as eleições legislativas possam aumentar a confiança, pode não ser possível sustentar essa mudança de atitudes a médio e longo prazo. De facto, a alternância em 2015 aumentou acentuadamente os níveis de satisfação com a democracia em Portugal, mas estes têm vindo a diminuir desde 2017.

Em geral, a confiança política tem seguido uma tendência semelhante à satisfação com a democracia, oscilando negativamente nas últimas duas décadas, tanto na UE como em Portugal, e melhorando ligeiramente após 2015. A confiança nos partidos políticos (figura 2) manteve-se baixa em toda a UE nas últimas duas décadas (em média, abaixo de 20%), enquanto a confiança no parlamento (figura 3) e no governo (figura 4) tem vindo a diminuir desde a viragem do milénio.

Apesar da tendência geral de declínio, os níveis de confiança flutuam ao longo do tempo. As flutuações podem ser influenciadas por eventos políticos regulares, como os ciclos eleitorais, eventos políticos disruptivos, como os escândalos políticos (e.g., o escândalo *familygate* em 2019)⁵ ou crises políticas e financeiras (e.g., a queda do governo socialista em 2011 após a rejeição de um pacote de austeridade). Estas flutuações parecem afetar em maior medida os governos e parlamentos nacionais e, em menor grau, os partidos políticos, que são consistentemente as instituições políticas menos confiáveis. Os governos e parlamentos foram particularmente afetados pela crise da dívida soberana, registrando o menor valor de confiança em 2013.

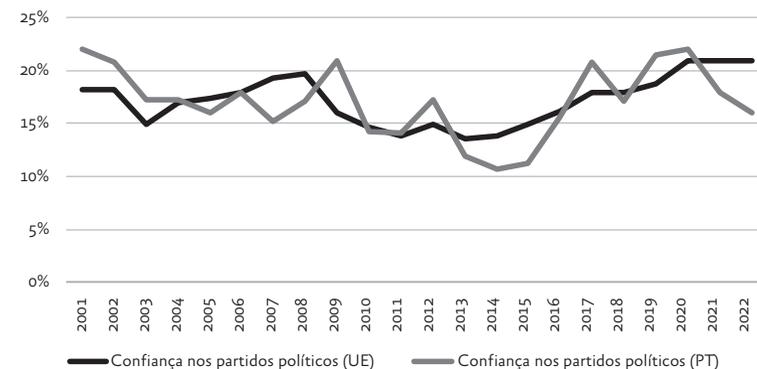
Durante grande parte das últimas duas décadas, os níveis de confiança no parlamento em Portugal mantiveram-se acima da média da UE (figura 3). Os níveis de confiança nos partidos políticos (figura 2) mantiveram-se consistentemente baixos tanto na Europa como em Portugal. A confiança no governo (figura 4) tem vindo a diminuir desde 2003, durante a liderança de José Manuel Durão Barroso, melhorando ligeiramente com a eleição da nova maioria socialista monopartidária em 2005 e a sua reeleição em 2009, mas manteve-se abaixo da média da UE durante a crise da dívida soberana, recuperando novamente após as eleições gerais de 2015, o que levou a um compromisso histórico sem precedentes: a ascensão ao poder de um governo socialista minoritário apoiado por um acordo parlamentar com os partidos da esquerda radical (a chamada «geringonça»).

Figura 1 Satisfação com a democracia na UE e em Portugal, 2001–2022



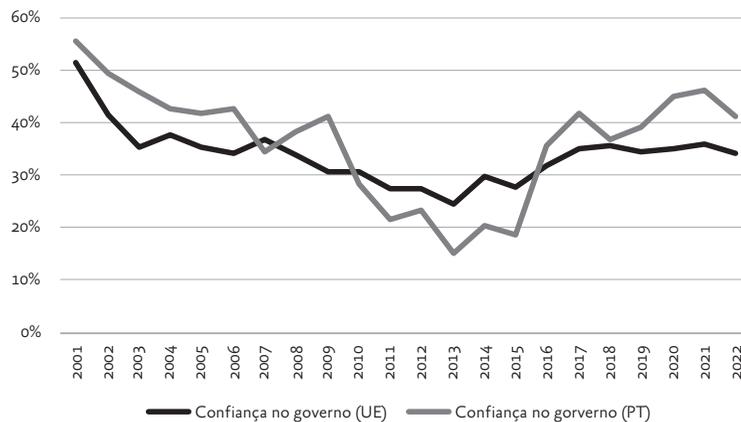
Fonte: Eurobarómetro Padrão

Figura 2 Confiança nos partidos políticos na UE e em Portugal, 2001–2022



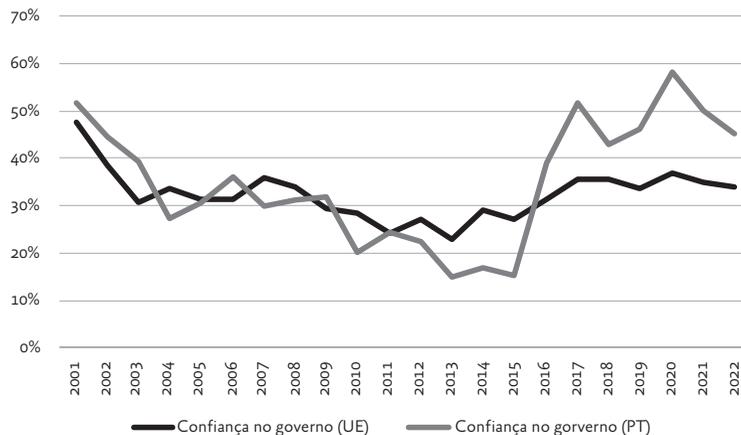
Fonte: Eurobarómetro Padrão

Figura 3 Confiança no parlamento na UE e em Portugal, 2001–2022



Fonte: Eurobarómetro Padrão

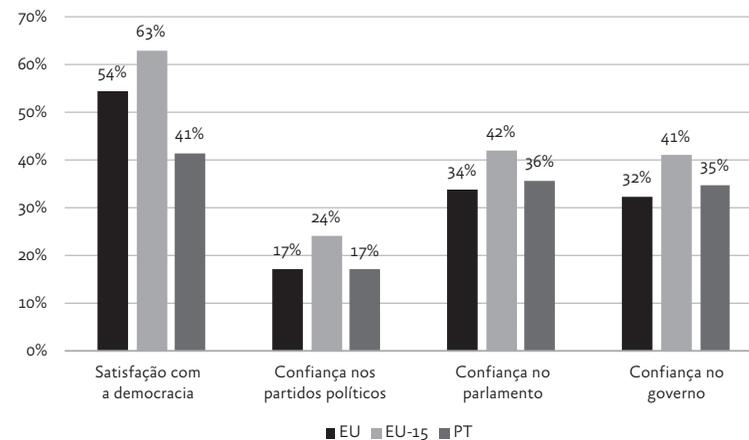
Figura 4 Confiança no governo na UE e em Portugal, 2001–2022



Fonte: Eurobarómetro Padrão

Os níveis médios de satisfação com a democracia em Portugal estão abaixo da média da UE, enquanto os níveis médios de confiança política em Portugal tendem a estar alinhados com a média da UE nas últimas duas décadas. No entanto, esta comparação pode ser ilusória, uma vez que a inclusão de democracias pós-comunistas reduz a média da UE. Quando olhamos apenas para os países da UE-15, Portugal não fica bem posicionado no quadro geral, com os níveis médios de satisfação com a democracia e a confiança política a fixarem-se abaixo da média da UE-15 (satisfação com a democracia — 23%, confiança no parlamento — 9%, confiança no governo — 6% e confiança nos partidos políticos — 5%) (figura 5).

Figura 5 Níveis médios de confiança nas instituições políticas e satisfação com a democracia na UE, UE-15 e Portugal, 2001–2022



Fonte: Eurobarómetro Padrão

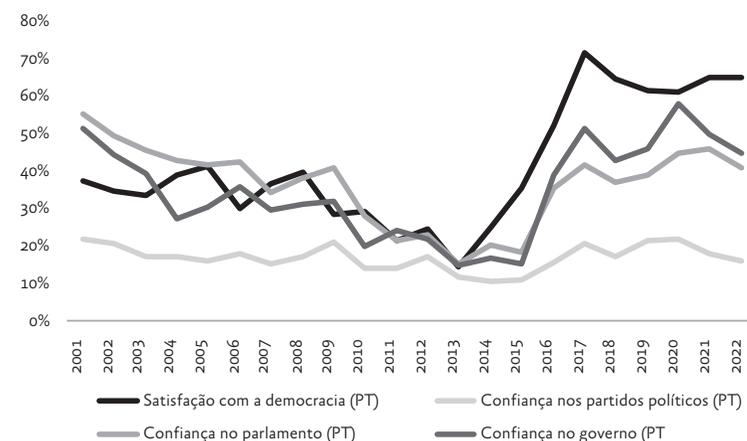
Em geral, as tendências da confiança nas instituições políticas em toda a Europa parecem ser bastante estáveis, apesar do seu declínio nas últimas duas décadas. Os ciclos eleitorais têm impactado positivamente as tendências, mas os efeitos tendem a estabilizar após as eleições. Assim, a possibilidade de responsabilizar os incumbentes pela sua má conduta ética nas urnas não parece alterar a confiabilidade destas instituições. A confiança política também parece melhorar quando os resultados do governo são positivos. Se as pessoas tiverem a perceção de que a sua condição económica está a melhorar graças a políticas governamentais, parecem ficar mais satisfeitas com a sua democracia e, desta forma, depositam a sua confiança nas suas instituições políticas nacionais (Christmann, 2018). O oposto também parece ser verdade, com os níveis de confiança política e satisfação com a democracia a decrescerem em contextos de austeridade. Dito isto, os partidos políticos tendem a ser as instituições políticas menos confiáveis em toda a Europa, incluindo em Portugal, uma tendência que se tem mantido estável durante todo o período.

2.2.2. Tendências na confiança política em Portugal

Analisando mais de perto os dados relativos a Portugal, os níveis de confiança nas principais instituições políticas nacionais foram mais elevados do que os níveis de satisfação com a democracia durante os primeiros anos do milénio, o que significa que estavam em jogo outros fatores responsáveis pelo apoio à democracia (figura 6). Após as eleições de 2015, a confiança nas instituições políticas tem permanecido na extremidade posterior da resposta positiva das pessoas à gestão da economia pelo incumbente, pelo menos até ao colapso da crise pandémica. Por outras palavras, o aumento positivo

dos níveis de confiança não está relacionado com o investimento no desempenho institucional e com o reforço dos padrões éticos na vida política. Os episódios recorrentes de má conduta em cargos ao nível do governo e do parlamento não pareceram afetar o aumento de confiança dos cidadãos nestas instituições, desde que se sentissem satisfeitos com os resultados do governo.

Figura 6 Tendências na confiança política e na satisfação com a democracia em Portugal, 2001–2022



Fonte: Eurobarómetro Padrão SCD (PT) = satisfação com a democracia em Portugal; ConfiançaPP (PT) = confiança nos partidos políticos em Portugal; ConfiançaPA (PT) = confiança nos partidos políticos no parlamento em Portugal; ConfiançaG (PT) = confiança no governo em Portugal.

De seguida, analisamos as tendências para cada uma das dimensões da confiança política — i.e., confiança nos partidos políticos (ConfiançaPP), confiança no parlamento (ConfiançaPA) e confiança no governo (ConfiançaG) — representadas na figura 6.

2.2.2.1. *Confiança no governo*

Em Portugal, as quedas anuais mais acentuadas da confiança no governo foram registadas durante a primeira década do milénio (2003–2004 e 2009–2010, ambas de 12 pontos percentuais). Crises políticas, tais como a demissão do primeiro-ministro Durão Barroso em 2004 para assumir a Presidência da Comissão Europeia, o governo de coligação de centro-direita repleto de escândalos liderado pelo primeiro-ministro Santana Lopes e a crise financeira de 2011–2015 estão associadas a níveis mais baixos de confiança dos cidadãos no governo. Em meados de 2012, a consolidação fiscal e as reformas estruturais realizadas no âmbito do resgate já tinham começado a afetar positivamente os níveis de confiança na economia e trouxeram estabilidade financeira à zona euro. A confiança no governo começou a melhorar em 2013, tanto domesticamente como nos mercados financeiros globais, após leilões bem-sucedidos de títulos de dívida soberana e a redução das taxas bancárias para auxiliar a recuperação. As decisões do Tribunal Constitucional no final de agosto e meados de setembro, que reverteram algumas das medidas de austeridade, contrariaram os cortes orçamentais planeados pelo governo (Coroado et al., 2017). A confiança no governo diminuiu novamente em 2014, embora Portugal já tivesse novamente encarrilado e a preparar-se para sair do seu programa de resgate. Também se regista um aumento da confiança no governo quando existe uma alternância no cargo de primeiro-ministro, o que indica uma esperança renovada no caminho para o futuro do país. O maior aumento anual na confiança no governo (24 pontos percentuais) foi registado após as eleições legislativas de 2015, confirmando a visão de que as pessoas esperavam uma resposta diferente à crise. Contudo, esses níveis não se mantiveram. Dois anos

após o ressurgimento da confiança no governo português, a confiança no governo diminuiu novamente, mantendo-se consistente com um declínio na satisfação com a democracia.

2.2.2.2. *Confiança no parlamento*

Os níveis de confiança no parlamento português eram mais elevados do que em qualquer outra instituição política nos primeiros anos do milénio e mais elevados do que os níveis de satisfação com a democracia durante grande parte da primeira década. A confiança no parlamento pareceu reagir com atraso às flutuações nos níveis de satisfação com a democracia até 2009, altura em que iniciou uma trajetória descendente, atingindo o valor mais baixo em 2013 (13%). As quedas anuais mais acentuadas da confiança no parlamento foram registadas durante as duas maiorias socialistas (2006–2007, de 8 pontos percentuais, e 2009–2010, de 12 pontos percentuais, respetivamente). A confiança no parlamento melhorou ligeiramente em 2013, coincidindo com uma gestão positiva da crise da dívida soberana, mas caiu novamente em 2014, acompanhando de perto a confiança no governo durante o mesmo período. A satisfação com a democracia tem aumentado rapidamente desde 2013, arrastando consigo a confiança no parlamento e no governo, com o maior aumento anual a registar-se em 2015–2016 (17 pontos percentuais) e em 2016–2017 (20 pontos percentuais). O maior aumento anual da confiança no parlamento foi registado precisamente durante o mesmo período (2015–2016, de 18 pontos percentuais). A confiança no parlamento tem melhorado desde as eleições legislativas de 2015, mas não regressou aos níveis anteriores à crise.

2.2.2.3. Confiança nos partidos políticos

O interesse público nos padrões éticos adotados dentro das organizações partidárias e na transparência sobre o seu financiamento tem sido constante nas últimas duas décadas. As percepções públicas de que o financiamento dos partidos políticos tem sido insuficientemente transparente e supervisionado sempre foi mais acentuada em Portugal do que na UE: 71% contra 68% em 2013⁶ e 71% contra 58% em 2017⁷. Além disso, a percentagem de inquiridos que acreditam que ligações demasiado estreitas entre o mundo empresarial e a esfera política levam à corrupção é mais elevada em Portugal do que no resto da Europa (85% contra 79% em 2017). A classe política tem tentado responder a este declínio geral da confiança nos partidos políticos, associado à percepção de um declínio nos padrões éticos «por decreto», i.e., através da aplicação de leis orientadas para os problemas comportamentais e organizacionais existentes. Não surpreende, por isso, que em menos de duas décadas tenham sido adotadas sete mudanças no regime de financiamento político de 2003⁸, o que significa, em média, uma alteração a cada dois anos. As preocupações com a ética partidária não se limitam apenas a questões de financiamento político. Os níveis de confiança nos partidos políticos têm sido consistentemente baixos (os mais baixos de todas as instituições políticas) nas últimas duas décadas, com flutuações menos acentuadas mas que acompanham de perto as alterações dos níveis de confiança no governo e no parlamento. Não é claro se os níveis de confiança nos partidos políticos têm sido sensíveis à crise financeira do país, uma vez que estes se mantiveram estáveis e consistentemente baixos ao longo desse período. Outros fatores políticos e institucionais também

entram em jogo. A confiança nos partidos políticos atingiu o seu pico em 2009 com a renovação da maioria socialista, mas tem caído consistentemente desde então. Os níveis de confiança nos partidos políticos melhoram ligeiramente durante os anos eleitorais, mas tendem a recuar imediatamente a seguir. Surpreendentemente, as pessoas parecem suspender ou desvalorizar a sua preocupação com a falta de transparência na vida partidária, em particular no seu financiamento, durante as eleições, embora os partidos e os candidatos estejam mais expostos a pressões financeiras indevidas durante as campanhas eleitorais. Apesar de algumas inovações estatutárias, os partidos mudaram muito pouco o seu *modus operandi* ao longo dos anos. O financiamento partidário permanece opaco (de Sousa, 2014), e os cidadãos têm pouco a dizer relativamente ao funcionamento quotidiano dos partidos políticos e à seleção de candidatos, não obstante algumas experiências não muito bem-sucedidas com eleições intrapartidárias (Lisi, 2015; Razzuoli, 2009). É provável que estes e outros fatores institucionais tenham implicações negativas na confiança. O facto dos partidos políticos operarem num quadro regulatório altamente protecionista e o método do sistema eleitoral para a alocação de assentos ter tendência a favorecer as principais formações partidárias criou as condições necessárias para um papel dominante dos partidos políticos, com implicações positivas (baixa volatilidade eleitoral e estabilidade do sistema partidário) e negativas (fraca execução de padrões éticos, fracas práticas de consulta e auscultação a militantes e cidadãos, fraca capacidade de resposta) para o desempenho democrático.

2.3. Estará a falta de confiança na política associada à percepção de um declínio nos padrões éticos da vida política?

Os níveis de confiança nas instituições políticas — governo, parlamento e partidos políticos — sempre diferiram entre os países e ao longo do tempo (Norris, 1999; Newton, 1999; Pharr e Putnam, 2000; van der Meer, 2010). Uma ampla variedade de teorias de médio alcance foi desenvolvida para explicar as variações observadas. Entre uma série de fatores explicativos testados em diferentes modelos de análise, a literatura específica indica que, em termos longitudinais, os declínios na confiança política têm estado significativamente ligados ao surgimento da corrupção política como uma questão de interesse público (Theobald, 1990: 44). Alguns países têm sido mais afetados por escândalos de corrupção política do que outros. Contudo, a tendência tem sido consistente e generalizada.

A nossa premissa básica é de que a percepção do declínio dos padrões éticos na vida política tem contribuído para esta crescente falta de confiança nas instituições políticas, o que constitui um dos desafios fundamentais das nossas democracias. Para tornar o nosso argumento mais robusto, realizámos uma análise de dados em painel desequilibrado⁹ que cobre o universo dos Estados-Membros da UE (N=27+Reino Unido) com um total de 393 observações, garantindo assim diversidade institucional e cultural e observações de dados suficientes. Até à data, muito poucos estudos sobre confiança política aplicaram uma análise de dados em painel (Levi e Stoker, 2000: 501).

Utilizámos dados do Eurobarómetro Padrão e Especial, uma vez que cobrem mais anos do que outros inquéritos transnacionais para as variáveis independentes pretendidas, e estão disponíveis

online e livremente acessíveis. As nossas variáveis dependentes são os níveis de confiança dos cidadãos nas três instituições políticas centrais: governo, parlamento e partidos políticos.¹⁰ As nossas variáveis independentes centrais são quatro indicadores de corrupção sociotrópicos (genéricos) para diferentes níveis de governança.¹¹ Neste contexto, um indicador sociotrópico é um indicador de corrupção com base na percepção «que se refere a pessoas, grupos e situações que não envolvem o próprio inquirido, e “genérica” no sentido de que as questões aplicadas não especificam quaisquer condutas, práticas ou comportamentos, captando apenas a percepção dos inquiridos sobre até que ponto a *corrupção* prevalece (ou tem aumentado ou diminuído) nas [...] instituições (parlamento ou governo nacional ou governo local)» (Gouvêa Maciel et al., 2022). Também incluímos uma variável *dummy* relacionada com períodos de crise. A literatura sugere que é provável que períodos de austeridade económica acelerem e intensifiquem esta ligação entre a percepção de uma quebra dos padrões éticos na vida política e o declínio da confiança política. Além disso, controlamos para três indicadores sociodemográficos clássicos ao nível individual — género, profissão e idade — que são amplamente discutidos na literatura como determinantes importantes dos níveis de confiança política.

Por uma questão de parcimónia, o nosso modelo estatístico incluiu apenas estes dois conjuntos de variáveis. Estamos cientes de que o modelo poderia ser mais complexo e abrangente caso testasse outros fatores explicativos da confiança política concorrentes. No entanto, acreditamos que o objetivo deste capítulo não é participar do atual debate teórico, mas sim destacar o quão robusta e consistente tem sido a relação entre o declínio longitudinal dos níveis de confiança

política e as percepções sociotrópicas (genéricas) da corrupção nos diferentes níveis de governo.

Utilizamos três indicadores diferentes das nossas variáveis dependentes recolhidas do Eurobarómetro Padrão: confiança no governo, confiança no parlamento e confiança nos partidos políticos. Para as variáveis independentes, utilizamos quatro indicadores diferentes recolhidos do Eurobarómetro Especial: a percepção da corrupção a nível local, regional, nacional e europeu. De modo a captar o impacto da crise financeira na confiança, decidimos criar uma variável *dummy* chamada «período de crise»: 0 para períodos anteriores a 2012 e 1 para períodos posteriores a 2012.¹² O período de análise abrange um intervalo de 13 anos, de 2006 a 2019.¹³ Considerando que nem todos os indicadores têm a mesma periodicidade de publicação e que alguns mudaram essa periodicidade ao longo do tempo, o período escolhido permite-nos harmonizar diferentes bases de dados e maximizar os dados disponíveis, onde os dados em falta constituem exceções. O teste F e o teste de Lagrange de Breusch-Pagan destacam os modelos de efeitos fixos como mais convincentes do que os MQO (mínimos quadrados ordinários) agrupados ou os modelos de efeitos aleatórios. Como a percepção da corrupção está correlacionada entre diferentes níveis institucionais, incluímos quatro especificações que permitem captar a associação entre os níveis percecionados de corrupção em diferentes níveis de governo (local, regional, nacional e UE) e a confiança dos cidadãos nas instituições políticas centrais (partidos políticos, parlamento e governo)¹⁴. A tabela 1 resume os modelos de efeitos fixos estimados selecionados para a análise estatística.

Tabela 1 Modelos de efeitos fixos estimados — principais constatações

Variáveis independentes	Confiança no governo			
Percepção da corrupção nas instituições locais	-0,180 ^{***} (-1,18)			
Percepção da corrupção nas instituições regionais	-0,192 ^{***} (-1,29)			
Percepção da corrupção nas instituições nacionais	-0,256 ^{**} (-1,65)			
Percepção da corrupção nas instituições da UE	-0,073 ^{NS} (-0,50)			
Período de crise (<i>dummy</i>)	-60,892 [*] (-3,13)	-60,285 [*] (-3,09)	-60,150 [*] (-3,13)	-42,170 ^{**} (-1,70)
Estatísticas F	10,15	10,28	10,60	9,84

Fonte: Principais constatações. *significância de 5%; **significância de 10%; ***significância de 20%; NS não significativo. Nota: Teste T entre parênteses.

Variáveis independentes	Confiança no parlamento			
Percepção da corrupção nas instituições locais	-0,198 ^{NS} (-1,12)			
Percepção da corrupção nas instituições regionais	-0,212 ^{***} (-1,24)			
Percepção da corrupção nas instituições nacionais	-0,266 ^{**} (-1,60)			
Percepção da corrupção nas instituições da UE	-0,078 ^{NS} (-0,64)			
Período de crise (<i>dummy</i>)	-52,322 [*] (-2,53)	-51,654 [*] (-2,49)	-51,528 [*] (-2,50)	-41,250 ^{**} (-1,44)
Estatísticas F	8,62	8,82	9,33	6,93

Fonte: Principais constatações. *significância de 5%; **significância de 10%; ***significância de 20%; NS não significativo. Nota: Teste T entre parênteses.

Variáveis independentes	<i>Confiança nos partidos políticos</i>			
Perceção da corrupção nas instituições locais	-0,150** (-1,59)			
Perceção da corrupção nas instituições regionais	-0,162* (-1,75)			
Perceção da corrupção nas instituições nacionais	-0,171* (-1,90)			
Perceção da corrupção nas instituições da UE	-0,122* (-1,96)			
Período de crise	-28,080* (-1,89)	-27,571* (-1,87)	-27,518* (-1,85)	-32,857* (-2,09)
Estatísticas F	6,51	6,46	6,68	2,35

Fonte: Principais constatações da investigação. *significância de 5%; **significância de 10%; ***significância de 20%; ^{NS} não significativo. Nota: Teste *T* entre parênteses.

Como resultados principais, encontramos estimadores de robustez nos três modelos, dado que a associação entre a perceção da corrupção nos diferentes níveis de governo e a confiança dos cidadãos nas instituições políticas centrais é negativa e estatisticamente significativa. Este impacto é mais fortemente sentido durante o rescaldo da crise económica, em linha com dois fatores-chave na literatura que estão significativamente ligados à falta de confiança nas instituições políticas: «a perceção de que a elevada corrupção afetou os valores, a cultura e as instituições», e «uma crise económica a médio/longo prazo; taxa de desemprego elevada; [...] recessão» (Mingo e Faggiano, 2020: 819). Estes resultados analíticos são exploratórios mas sustentam fortemente a nossa afirmação de que a existência de irregularidades graves no exercício de cargos eletivos afeta negativamente a perceção das pessoas sobre

a corrupção em diferentes níveis de governo, o que por sua vez mina a sua confiança nas instituições políticas centrais. Não iríamos tão longe a ponto de defender que «qualquer forma de corrupção é uma traição à confiança» (Alatas, 1999: 7–9), mas na medida em que a corrupção é também uma traição à confiança institucional que não envolve uma violação de deveres, desonra um contrato social entre os detentores do poder (cidadãos) e os seus fiéis depositários (políticos), que é a essência das democracias representativas modernas.

2.4. Conclusões do capítulo

As análises descritivas e de dados em painel relativas às tendências da confiança política na UE e em Portugal não tinham como intuito fornecer conhecimentos sobre os determinantes das atitudes para com as instituições políticas centrais das democracias representativas contemporâneas, mas sim fornecer um contexto baseado em evidências para os esforços de autorregulação ética pesquisados em toda a Europa.

Para fornecer uma descrição completa dos determinantes da confiança política, precisaríamos considerar outros fatores explicativos num conjunto de interações mais complexas e enquadradas. Afinal, estas instituições políticas centrais não atuam num vácuo institucional; fazem parte de um sistema político mais complexo. Assim, é provável que a confiança nestas instituições democráticas centrais funcione em paralelo e interaja com a confiança noutras instituições políticas e públicas, tais como o gabinete do presidente da República, o governo local, os órgãos judiciais e de aplicação da lei, os reguladores e a administração pública. Dito isto, o panorama geral revela que a confiança nas instituições políticas (em particular partidos e parlamentos) em todas as democracias europeias tem sido

consistentemente mal classificada, independentemente do nível de desenvolvimento, arranjo constitucional, tradição legal ou sistema eleitoral do país em questão.

Pode-se argumentar que esta persistente desconfiança no poder na tradição liberal constitucional, de Locke a Madison (Levi e Stoker, 2000), é uma atitude crítica racional e saudável em relação às instituições políticas e aos políticos numa democracia (Barber, 1983; Warren, 1999). A teoria diz que os cidadãos podem sempre «expulsar os malfeitores» durante as eleições e substituí-los por partidos e políticos confiáveis (Klingemann e Fuchs, 1995). Mas irão os cidadãos usar as eleições para punir condutas eticamente reprováveis e não confiáveis? Quão importante é a ética política na punição e recompensa dos incumbentes? Podemos deixar tal julgamento exclusivamente nas mãos dos cidadãos, dadas as assimetrias de informação? Que papel devem desempenhar as instituições políticas na elevação dos padrões éticos dos seus membros? Quanta desconfiança nos atores e nas instituições políticas pode uma democracia suportar antes que uma aparente «suspeita saudável» leve à insatisfação e, mais preocupantemente, se transforme em descontentamento? Algumas destas questões foram abordadas de forma mais aprofundada pela literatura específica. Por essa razão, não é nossa intenção insistir neste tema. No entanto, há um aspeto que parece estar em falta na maioria das análises sobre confiança política: o papel das instituições políticas em disciplinar a conduta ética dos seus membros.

A literatura sobre regulação destaca a importância da confiabilidade dos reguladores como ingrediente fulcral para garantir altos níveis de conformidade por parte dos regulados (Ayres e Braithwaite, 1992). Os estudos neste domínio parecem transmitir a mesma mensagem:

«funcionários do governo que agem de forma confiável têm maior propensão a suscitar conformidade» por parte dos regulados, inclusivamente «em circunstâncias em que possam ou não ter um auto-interesse racional para fazê-lo» (Braithwaite e Makkai, 1994). Com base nestas constatações, o principal impulso teórico da nossa pesquisa é muito simples e preenche esta lacuna na literatura: as instituições políticas que assumem um compromisso credível para manter os padrões éticos esperados dos seus membros, mesmo que este contradiga o seu interesse próprio (racional), são mais propensas a ter um efeito positivo na confiança dos cidadãos.

Capítulo 3

Que padrões éticos devem vigorar na política?

3.1 Introdução

Os padrões éticos na política constituem uma construção controversa e multidimensional. Os acadêmicos já tentaram compreender os limites do que deve ser considerado uma conduta aceitável e inaceitável no exercício de cargos políticos através de métodos de inquérito. Os inquéritos são muito caros (especialmente no que diz respeito ao grande público) para serem repetidos ao longo do tempo e replicados em todos os países. Realizar inquéritos às elites políticas — deputados, eleitos locais, autoridades judiciárias, ou mesmo funcionários públicos — contribui para esta complexidade devido às limitações de acesso às fontes. Não é de surpreender que a maioria dos estudos tenha abordado a ética política apenas através da perspectiva dos cidadãos. Embora relevantes, esses estudos apenas exploraram uma metade do problema: julgamentos e/ou expectativas de *terceiros* sobre os padrões éticos que regem a política. Deste ponto de vista, os padrões éticos na política são avaliados apenas de uma perspectiva *de fora para dentro*.

Menos frequentes são os estudos que seguem uma abordagem *de dentro para fora*, i.e., aqueles que são guiados pela crença de que os padrões éticos na política derivam das capacidades internas da elite política institucionalizar a sua própria moral. Os inquéritos concebidos para avaliar especificamente como os *insiders*, ou seja,

os políticos, percebem a ética política foram confinados a países que se enquadram na tradição anglo-saxônica e abordaram apenas os deputados (Atkinson e Mancuso, 1985; Mancuso 1993, 1995; Peters e Welch, 1978, 2002). Que seja do nosso conhecimento, o trabalho de Pelizzo e Ang (2008) é a única tentativa de avaliar a integridade política numa região distinta através da perspectiva dos deputados indonésios. Os poucos exemplos que avaliaram os padrões éticos de «diferentes» tipos de *insiders* foram: a análise descritiva dos padrões éticos de burocratas eleitos e administrativos ao nível estadual em Nova Gales do Sul (NGS), Austrália, realizada pela NSW Independent Commission Against Corruption (NSW ICAC, 1994, 2001); e os estudos de Jackson e colegas (Jackson et al., 1994; Jackson e Smith, 1995) que compararam deputados estaduais de segundo nível em NGS, Austrália, com os seus homólogos nacionais americanos e canadianos. Estes estudos concluíram que os *insiders* parecem exibir uma tolerância significativa em relação à corrupção e outras formas de má conduta em diferentes contextos culturais e níveis políticos. O que parece diferir entre os *insiders* é a gradação de seriedade que associam às práticas não éticas.

Uma terceira abordagem, adotada neste capítulo, evita a prévia dicotomização *insiders-outsiders* ao explorar estas percepções de

integridade em conjunto, i.e., assumindo que os padrões éticos na política são um resultado simbiótico de duas pressões: os níveis percebidos de integridade que os cidadãos esperam dos políticos, e os níveis percebidos de integridade que os políticos esperam dos seus pares. De facto, é a *zona cinzenta*, associada a interpretações discrepantes das fronteiras éticas na política, que se torna relevante para esta tradição investigacional (Heidenheimer, 1970).

Seguindo esta perspetiva comparativa, Atkinson e Bierling (2005) tentaram identificar, no caso do Canadá, se as manifestações éticas provenientes de *insiders* em dois níveis geográficos distintos — nacional e provincial — diferiam, ou não, do grande público. Os autores deste estudo evidenciaram a existência de um contraste entre «*a elite política vs o grande público*», i.e., uma divisão *insiders vs outsiders* em termos de padrões éticos percebidos, confirmando assim evidências anteriores de que a elite política exhibe mais tolerância a comportamentos eticamente duvidosos do que o público em geral (Allen e Birch, 2012, 2015; M. Jackson e Smith, 1996; McAllister, 2000). Embora este possa ser o caso nos países anglo-saxónicos, o mesmo pode não ser válido para outras culturas políticas. De facto, um estudo de Ko et al. (2012) mostra que os agentes públicos sul-coreanos exibem menor tolerância em relação à corrupção cinzenta do que os cidadãos. No caso português, não encontramos nenhuma tentativa prévia de replicar este exercício.

Mas por que razão é importante contrastar os padrões éticos de quem está dentro e de quem está fora da política? Porque as democracias funcionam com base num sistema complexo de princípios e valores — e expectativas sobre os mesmos — dos quais os padrões de conduta dos titulares de cargos são apenas um subconjunto. Numa sociedade

democrática moderna, para cada cargo de poder confiado existem regras e princípios orientadores que prescrevem aos titulares desse cargos formas estabelecidas, habituais e esperadas de se comportarem durante o exercício dos seus deveres e no desempenho das suas responsabilidades. Estes comportamentos *obrigatórios* ou *proibidos* são determinados pela cultura no sentido de que são modelados (e evoluem) em resposta à mudança de valores na sociedade (Moreno, 2002). Simultaneamente, são um produto da repetição/rotina contínua das instituições políticas ao longo do tempo (Lessig, 2013; Philp, 1997). O facto é que, independentemente da origem dos padrões de integridade — quer internos, externos ou ambos —, torna-se importante avaliar as *expectativas padronizadas* em relação aos cargos políticos (Truman, 1971: 347).

O grau em que estas normas formalizadas têm vindo a criar um referencial ético bastante consensual que rege a vida pública (de Sousa, 2002; Mény, 1996; NSW ICAC, 1993; Philp, 1997) depende da forma como a elite política institucionalizou comportamentos e práticas positivas e negativas, e até que ponto as interpretações conflitantes desses padrões foram objeto de escrutínio público (Pelizzo e Ang, 2008: 254). Quando estes princípios subjacentes ao poder confiado são amplamente partilhados e apropriados por políticos e cidadãos em geral, orientando a sua conduta e as suas interações, é provável que as instituições políticas exibam «os atributos de confiabilidade que asseguram aos potenciais fiéis depositários que o partido confiável não trairá uma confiança» (Levi e Stoker, 2000: 476), e as democracias estejam mais bem protegidas contra a corrupção política.

Deste modo, a relevância do nosso estudo para a teoria e a prática democrática é simples: se os padrões de conduta ética manifestados

tanto por *outsiders* como por *insiders* forem discrepantes, então essas interpretações conflitantes podem diminuir os níveis de confiança nos atores políticos (Bowler e Karp, 2004) e, conseqüentemente, os níveis de confiança e satisfação no sistema democrático como um todo (Gouvêa Maciel e de Sousa, 2018; McAllister, 2000). Além disso, percepções contrastantes de ética da elite política e dos cidadãos permitem-nos identificar o que precisa de ser repensado, ou pelo menos melhorado, em termos de regulação e supervisão da ética política. Isto é particularmente relevante no caso de Portugal, onde escândalos políticos recentes ocorreram num vácuo normativo e foram objeto de reprovação social.

Conseqüentemente, o objetivo deste capítulo consiste em responder a duas questões simples: «De que forma cidadãos e políticos, ou seja, *outsiders* e *insiders*, percebem a conduta ética e não ética na vida política?» (Q1) e «De que forma percebem os políticos (*insiders*) os riscos de reputação associados à má conduta ética?» (Q2).

De modo a cumprir esta tarefa com sucesso, recorreremos à seguinte sequência de secções. Primeiro, descrevemos os principais estudos com inquéritos sobre ética, integridade e corrupção implementados até ao momento para nos ajudar a identificar um suporte com base em evidências para a premissa de que os políticos são mais suscetíveis à relativização da corrupção política do que os cidadãos.

Segundo, apresentamos os dados e a metodologia aplicados.

Os dados tiveram origem em dois estudos com inquéritos sobre questões relacionadas com a corrupção recentemente implementados em Portugal: um inquérito à elite política destinado a inquirir *insiders* (deputados da Assembleia da República, presidentes de Câmara

Municipal e presidentes de Assembleia Municipal¹⁵) sobre ética política, realizado sob os auspícios do projeto ETHICS, financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS); e um inquérito aos cidadãos sobre percepções e atitudes relativas à austeridade económica e à corrupção, realizado sob os auspícios do projeto EPOCA, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).¹⁶ Os questionários dos projetos ETHICS e EPOCA foram desenvolvidos em estreita colaboração pelas suas respetivas equipas de investigação, tendo o trabalho de campo decorrido quase em simultâneo entre outubro de 2020 e abril de 2021. Estes dois elementos tornam o presente exercício único, visto que representa a primeira tentativa de comparar as percepções dos cidadãos e da elite política sobre padrões éticos a partir de uma perspetiva do sul da Europa, utilizando itens exclusivamente desenhados para responder a *quebra-cabeças* sociais semelhantes, e com a recolha de dados a decorrer em simultâneo. Averiguamos as particularidades dos padrões éticos exibidos por *insiders* e *outsiders* em Portugal, recorrendo a uma abordagem multimétodo, que nos permitiu explorar as fronteiras éticas na vida política e os riscos reputacionais associados à má conduta ética, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo.

Por mais que tivéssemos gostado de oferecer uma perspetiva transnacional das percepções dos *insiders* e dos *outsiders* sobre os padrões éticos na vida política, expandir este estudo para um nível europeu seria financeiramente e materialmente inviável dentro dos auspícios deste projeto. Optámos por olhar para o caso português, onde a questão da corrupção é particularmente sensível, e as percepções sobre ética política de estudos anteriores indicam compromissos

morais entre percepções de corrupção concorrentes e orientadas para processos e resultados (de Sousa e Triães, 2008; Gouvêa Maciel et al., 2022), assim como discrepâncias entre o que os indivíduos consideram moralmente aceitável nas interações diárias entre cidadãos e titulares de cargos (Jalali, 2008).

Procedemos com a discussão dos resultados obtidos. A nossa análise indica que, no contexto português, os *insiders* são mais tolerantes à má conduta ética do que os *outsiders*. A principal diferença entre as atitudes dos deputados e dos eleitos locais em relação à ética política diz respeito aos riscos reputacionais que associam à má conduta: Os deputados tendem a estar mais atentos a danos pessoais e institucionais que possam ser provocados por má conduta ética.

O capítulo conclui com o aproveitamento de lições práticas retiradas deste exercício exploratório sobre a percepção de integridade política em Portugal, que também tem o potencial para ajudar a compreender como os padrões éticos são percebidos em outras jurisdições.

3.2. Esclarecimento do que sabemos relativamente às percepções dos *insiders* vs *outsiders* sobre padrões éticos

Os políticos estão vinculados por uma série de comportamentos legalmente estabelecidos, habituais e esperados no cumprimento de deveres oficiais e no exercício de responsabilidades oficiais. As percepções dos *insiders* sobre condutas aceitáveis ou inaceitáveis tendem a ser enquadradas nestes parâmetros legais/formais e refletidas em regras, normas e culturas institucionais. Os entendimentos dos *outsiders* sobre ética política tendem a ser mais elásticos e podem considerar inaceitáveis uma série de práticas e condutas que os *insiders*

provavelmente considerariam como *política normal* (Allen e Birch, 2015; Philp, 1997).¹⁷

A tipologia de Heidenheimer (1970) das definições sociais de corrupção tem tido influência em estudos com inquéritos sobre ética e corrupção na democracia, uma vez que estas notações acromáticas têm capacidade para captar a discrepância entre o entendimento da elite política e dos cidadãos sobre o que deve ser percebido como corrupto. Certas condutas ou práticas são julgadas mais severamente do que outras, dependendo «do tipo de comunidade onde o observador viveu e do agrupamento social com o qual foi identificado» (Heidenheimer, 2004: 100). As percepções da elite política e dos cidadãos podem convergir para tolerar determinadas más condutas éticas (*corrupção branca*) ou para condená-las (*corrupção negra*). Quando esses julgamentos divergem ou são marcados pela ambiguidade, a corrupção torna-se um rótulo controverso (*corrupção cinzenta*), abrindo espaço para potenciais assimetrias, não apenas no que respeita à interpretação do que constitui, ou não, a integridade na vida pública, mas também no que toca à forma como os padrões morais devem ser aplicados.

Apesar de algumas críticas (Dolan et al., 1988), a maioria dos estudos sobre percepções de ética provenientes da elite política tende a depender de avaliações de cenários da vida real com base na integridade que representam vários tipos de comportamentos associados à corrupção. O trabalho de Peters e Welch (1978) serviu como referência para esta tradição e tem fundamentado muitos outros estudos relevantes (e.g., Bezes e Lascoumes, 2005; de Sousa e Triães, 2008; Jackson e Smith, 1996; NSW ICAC, 1994).

De facto, os estudos que lidam com as percepções e atitudes dos *insiders* em relação à corrupção constataram que o que é descrito como socialmente ilegal foi identificado de forma mais pronunciada como eticamente inaceitável (Atkinson e Mancuso, 1985; Peters e Welch, 2002). Por outras palavras, os estudos têm mostrado que os políticos discordam não com o que é retratado como sendo ilegal, mas sim com os limites do que constitui a legalidade. Gannett e Rector (2015: 165) verificaram que «os [agentes públicos] que se envolvem em atos corruptos tentam desculpar-se ofuscando as consequências negativas das suas decisões», o que se está relacionado com o facto de que «a maioria dos atos que envolvem características potencialmente mais corruptas [são] mais propensos (do que aqueles com um menor índice dessas características) a serem percecionados como corruptos» (Jackson et al., 1994: 65). É precisamente este mecanismo de racionalização moral da má conduta ética dos membros da elite política que determina uma tentativa mais marcada de *ofuscar* o lado negativo dos comportamentos moralmente duvidosos na vida política (aqueles percecionados como *corrupção cinzenta*) através da argumentação da legalidade, negando a responsabilidade e diminuindo o impacto social gerado pelas suas ações e condutas (Gannett e Rector, 2015: 172).

Contudo, pouco se sabe sobre os riscos reputacionais resultantes da decisão política de relativizar a ética. As percepções da elite política sobre os riscos pessoais ou institucionais associados à corrupção política têm sido principalmente discutidas em termos teóricos, com poucas exceções a tentarem avaliar a corrupção através de narrativas pormenorizadas de processos judiciais (de Sousa e Calca, 2020; Gannett e Rector, 2015). Os estudos tendem a concluir que os *outsiders*

esperam que a elite política mantenha padrões de integridade mais elevados e indique à sociedade o que constitui um comportamento aceitável no exercício de funções políticas (McAllister 2000: 22). Em suma, espera-se que os políticos liderem pelo exemplo (Allen e Birch 2015). No entanto, ao contrário das perspetivas «mais abrangentes» e *de fora para dentro* da integridade política, sabe-se agora que os *insiders* tendem a ter uma interpretação mais flexível e com mais nuances dos «cenários de integridade» do que os *outsiders*. Os deputados são socialmente condicionados a adotar práticas desviantes ou informais e, na ausência de limites morais, interpretam-nas como fazendo parte da *política normal*. Os cidadãos, por outro lado, não estão acostumados a tais relações e *modus operandi*, e mantêm uma interpretação mais rígida da ética política (Jackson e Smith, 1996).

Vale a pena mencionar que os *outsiders* exigem padrões de integridade mais elevados aos *insiders*, mas tendem a ser tolerantes com sua própria conduta desviante. Relativamente ao caso português, Jalali (2008) concluiu que os cidadãos parecem ter maiores expectativas morais em relação aos seus representantes políticos do que em relação a si próprios. Esta tendência de considerar que os políticos são viciosos e os cidadãos comuns são virtuosos também foi identificada por Johnston (1991) no caso britânico. Situações em que os cidadãos comuns abusam ou se apropriam indevidamente de recursos de grandes organizações são toleradas ou consideradas como uma forma de restaurar a justiça social (*corrupção Robin Hood*); enquanto que casos em que cidadãos comuns são solicitados a pagar um suborno a um funcionário público para obter um serviço ou um bem público ao qual podem ou não ter direito são severamente condenados (Johnston, 1991: 14). O caso português é um exemplo ilustrativo:

os cidadãos parecem condenar consensualmente a corrupção ao nível simbólico mas toleram-na a nível operacional (de Sousa, 2008). Tanto quanto sabemos, ainda nenhum estudo explorou ou tentou comparar as racionalizações de *insiders* e *outsiders* em relação à integridade na vida pública em Portugal.

À semelhança do que acontece com os *insiders*, quando comparamos cidadãos e políticos, as situações que envolvem comportamentos que, de acordo com a legislação atual, são inequivocamente ilegais ou envolvem ganhos financeiros diretos, tais como o suborno, o desvio de verbas ou o peculato (Dolan et al., 1988; Johnston, 1991; Peters e Welch, 1978), têm maior probabilidade de dar origem a uma condenação mais unânime do que outras situações hipotéticas relacionadas com conflitos de interesse, tráfico de influência, *lobbying* ou até mesmo má administração (Adserà et al., 2003; Batista et al., 2020; Mancuso, 1993; Peters e Welch, 1978; Rothstein e Teorell, 2008; Teremetskyi et al., 2021). A condenação social de práticas consideradas pouco ou nada éticas, mas não ilegais, será tanto maior quanto mais difícil for para os *insiders* justificarem aos *outsiders* as razões dessas regras e práticas informais (Chibnall e Saunders, 1977). Assim, as situações que descrevem condutas obscuras ou confidenciais por parte de titulares de cargos (Johnston, 1991) ou atos associados a um cargo de autoridade confiada resultantes de circunstâncias excecionais que não se enquadram na rotina pública (Peters e Welch, 1978) são suscetíveis de causar surpresa e decepção entre os *outsiders* e serão consideradas corruptas.

Trocas hipotéticas que envolvam contrapartidas de elevado valor, tangíveis e imediatas têm maior probabilidade de serem consideradas corruptas (Johnston, 1986, 1991; Peters e Welch, 1978). Cenários

que envolvam ativos financeiros e materiais (dinheiro, títulos, joias, carros, casas, etc.) também são julgados mais severamente do que aqueles que envolvem retornos intangíveis, como uma troca de favores ou futuras ofertas de emprego. Por fim, o tempo também é um fator que influencia as avaliações éticas dos cidadãos. Quanto mais distante no tempo a contrapartida estiver do ato em si, mais ténue será sua condenação como ato corrupto. Por outras palavras, as pessoas julgam mais severamente situações que envolvem trocas diretas e imediatas. Quando a associação entre o ato e a recompensa é menos clara, as opiniões divergem (Peters e Welch, 1978). Nos casos em que há uma troca corrupta não nivelada, e o agente ativo não tem outra alternativa senão a de concordar com os termos e condições unilateralmente impostos pelo agente passivo (titular do cargo), a condenação é mais severa do que quando ambas as partes negociam um acordo corrupto em pé de igualdade (Johnston 1991). Os cidadãos não julgam a corrupção apenas em termos deontológicos, isto é, como uma ação que se desvia das normas e expectativas estabelecidas que regulam o exercício de deveres públicos, mas também em termos práticos, ou seja, em função dos seus resultados. As condutas ou atos no desempenho de um cargo que resultem no benefício pessoal de representantes políticos eleitos ou de terceiros serão julgadas mais severamente do que aquelas que beneficiam a comunidade ou os seus constituintes (Peters e Welch, 1978).

3.3. Derivação de hipóteses da literatura

As razões associadas ao desenvolvimento das duas questões de investigação (Q11 e Q12) do nosso estudo são contextuais. Como discutido no capítulo 2, verificou-se nas últimas duas décadas

um declínio geral da confiança dos cidadãos nas instituições representativas, o que coincidiu com níveis mais elevados de percepção da corrupção no sistema político. Não podemos afirmar de forma conclusiva que se verificou um declínio dos padrões éticos. Em termos formais, a democracia portuguesa está hoje mais bem equipada para detetar, disciplinar e, eventualmente, sancionar condutas impróprias no desempenho de cargos. Se estas normas foram apropriadas e se difundiram amplamente na sociedade é uma questão à parte. Atores, processos e instituições políticas têm sido mais escrutinadas do que nunca. A corrupção tornou-se uma questão recorrente no debate público e uma prioridade política, juntamente com questões básicas mais clássicas.

Considerando o que a literatura prescreve, suspeitamos que as expectativas dos cidadãos relativas a comportamentos no desempenho de deveres e no exercício de responsabilidades tenham aumentado consideravelmente em comparação à interpretação que os titulares de cargos fazem das regras formais e dos princípios orientadores que lhes são prescritos. Os políticos não só têm uma visão mais conservadora do que estes padrões devem ser e como devem operar, mas são também mais propensos a normalizar certas condutas nas suas rotinas institucionais diárias e não conseguem ver as coisas na perspetiva de um *outsider*. Daí existir a necessidade de compreender a forma como as percepções dos cidadãos da integridade na vida pública coincidem com as da elite política, através da avaliação das suas deliberações relativas a diferentes situações de potencial corrupção na vida real.

Ao contrastar definições de corrupção com base nas percepções dos *insiders* e dos *outsiders*, e considerando os dois lados da história,

não estamos apenas a mitigar possíveis vieses subjetivos, mas também a avaliar possíveis margens de desacordo entre os cidadãos e a elite política relativamente a certos tipos de conduta, dando assim origem a um mapeamento do que constitui a *zona cinzenta* da integridade, e permitindo o desenvolvimento de políticas públicas no domínio da ética que oferecem mais do que recomendações genéricas. Neste sentido, este exercício tem implicações importantes para a representação e a confiança política, visto que o entendimento dos *insiders* sobre os limites do que é uma conduta adequada ou imprópria no desempenho de um cargo político pode não estar em conformidade com as expectativas dos *outsiders* e, assim, enfraquecer «a sua capacidade de agir de acordo com os padrões que os outros exigem deles e de responder efetivamente aos seus próprios lapsos» (Allen e Birch, 2015, pp. 3).

Uma vez que os *insiders* e os *outsiders* são suscetíveis de manter definições minimalistas de corrupção, não só porque as fronteiras legais dão uma base mais firme à justificação das suas ações, omissões e intenções, mas também porque lhes permitem afirmar que práticas ou condutas não proibidas são parte integrante da *política normal* ou da rotina diária, respetivamente, (H1a) hipotetizamos que, no contexto português, existe um elevado grau de consenso entre os *insiders* e os *outsiders* em relação à corrupção *de mercado*, i.e., atos ou condutas que são inequivocamente ilegais e não éticas.

Não obstante, para os cidadãos, os limites legais são importantes mas não determinantes para avaliar se uma determinada ação ou conduta está certa ou errada. O facto da maioria dos cidadãos não estar familiarizada e ser insensível às especificidades do meio político, e manter uma opinião negativa profundamente enraizada

dos políticos, aumenta a probabilidade de fazerem um julgamento moral sobre certos atos ou condutas, independentemente da sua legalidade. Consequentemente, (H1b) esperamos que *os insiders* exibam mais tolerância à corrupção *legal/institucional* e *paroquial* relativamente aos *outsiders*, i.e., atos ou condutas que são consideradas não éticas apesar de não serem ilegais e potencialmente prejudiciais/arriscadas para uma norma social justa e imparcial. Em geral, a nossa expectativa é constatar que a elite política portuguesa apresenta uma maior predisposição para tolerar a corrupção *lato sensu* do que os cidadãos em Portugal, principalmente porque tendem a justificar a adoção de comportamentos éticos pouco ortodoxos como forma de normalizar práticas institucionalizadas de má gestão que podem ser usadas em sua defesa (Gannett e Rector, 2015) quando confrontados com exigências diretas de honestidade, igualdade e transparência para enquadrar políticas mais objetivas, por parte dos *outsiders*.

Além disso, queremos expandir o conhecimento existente das autopercepções dos *insiders* sobre padrões éticos, através da avaliação dos riscos inerentes que associam à má conduta na vida política. Já foi demonstrado que *diferentes* tipos de *insiders* potencialmente apresentam padrões éticos semelhantes em relação à integridade (Jackson et al., 1994; Jackson e Smith, 1995), mas não sabemos nada sobre como esses diferentes atores políticos reagem à corrupção. No final, pretendemos testar, numa perspetiva exploratória (H2), se fazer parte da elite política (a nível nacional ou local) afeta a predisposição para percecionarmos riscos reputacionais associados a más condutas éticas na política, i.e., se os deputados

e os eleitos locais portugueses percecionam os riscos reputacionais de forma semelhante, independentemente de onde desempenham as suas funções.

3.4. Dados e descrição do método

3.4.1. Inquéritos à elite política e aos cidadãos para avaliação de padrões éticos na política

Os dados utilizados neste exercício provêm de duas iniciativas recentes realizadas em Portugal para avaliar as perceções da elite política e dos cidadãos sobre questões de integridade. Consequentemente, a maioria das questões foi repetida em ambos os questionários. A primeira fonte que utilizámos foi o conjunto de dados do projeto EPOCA sobre corrupção e crise económica (Magalhães e de Sousa, 2021), que inquiriu presencialmente uma amostra representativa de 1020 cidadãos com idades entre os 18 e os 75 anos, em Portugal, de 19 de dezembro de 2020 a 21 de abril de 2021 (de Sousa, Magalhães, et al., 2021). A segunda fonte — uma parte central do projeto ETHICS financiado pela FFMS, que é o objeto do presente relatório, e explora a ética e a integridade na política a partir das perspetivas das elites políticas locais e nacionais — foi um conjunto de resultados proveniente de um questionário *online* que reuniu respostas de uma amostra de conveniência de 66 dos 230 (28,7%) Membros da XIV Legislatura da Assembleia da República e 55 dos 616 (8,9%) presidentes de Câmara Municipal e presidentes de Assembleias Municipais em funções durante o período entre 12 de outubro de 2020 e 8 de fevereiro de 2021.¹⁸

Em relação aos dados, merecem destaque três factos:

(a) Os itens/questões utilizados no inquérito ETHICS constituíram uma reprodução de um conjunto de itens/questões do EPOCA com adaptações ao contexto político de forma a avaliar os riscos reputacionais associados à má conduta ética na vida pública nos níveis de administração nacional e local em Portugal. É importante destacar que a decisão de adotar esses itens/questões não foi por mero acaso ou por escolha aleatória de indicadores de interesse. São o resultado de uma complexa estratégia de seis passos orientada para o desenho de inquérito (revisão sistemática da literatura/base de dados de questões do inquérito/análise de inquéritos existentes/grupos focais/equipa de investigação, rondas de discussão com especialistas e pré-testes de implementação tradicional), (ver de Sousa, Magalhães, et al., 2021; de Sousa, Pinto, et al., 2021; para mais informações ver Magalhães et al., 2020a, 2020b).

(b) O desenvolvimento e a implementação de ambos os inquéritos foram conduzidos em estreita comunicação, e as respetivas equipas de investigação envidaram esforços substanciais para poder realizar os inquéritos simultaneamente. Contudo, devido às restrições da COVID-19 e ao facto de agências de sondagem diferentes terem conduzido uma e outra iniciativa, a sobreposição total da recolha de dados não foi possível, embora as datas de implementação não tenham sido muito distantes no tempo.

(c) A fim de obter uma elevada taxa de resposta ou conclusão, realizamos múltiplos e sucessivos contactos para aumentar o número de questionários respondidos integralmente por representantes políticos eleitos. Um total de seis rondas de email, além de cartas formais enviadas aos grupos parlamentares e contactos pessoais via telefone e mensagens instantâneas, foram dirigidas a todos os deputados

e eleitos locais. A participação das elites políticas nos inquéritos depende principalmente da sua indisponibilidade (falta de tempo), falta de experiência e/ou predisposição para participar em inquéritos e outros estudos académicos, falta de interesse nas várias questões apresentadas (em particular as mais sensíveis, tais como a corrupção e a integridade política), e restrições legais/formais (ver tabela A1 do anexo).

3.4.2. Descrição das variáveis utilizadas para avaliar padrões éticos na política

Para abordar a Q11, comparamos itens/questões de ambas as pesquisas (EPOCA e ETHICS) para contrastar as percepções e atitudes dos *insiders* e dos *outsiders* relativas aos padrões éticos na política. De seguida, apresentamos a lista de variáveis utilizada para explorar cada perspectiva e a forma como ambos os grupos internalizaram tendências relativas aos padrões éticos:

- **Valores democráticos associados à integridade**

Ambos os grupos responderam à mesma questão: «*Qual dos seguintes valores é mais importante para si quando pensa num Estado democrático? E qual é o segundo mais importante?*»

As respostas possíveis foram: compaixão, eficiência, honestidade, igualdade, imparcialidade, informalidade, legalidade, mérito, responsabilidade, transparência ou outras espontaneamente mencionadas. Somámos as primeiras e as segundas opções e utilizámos a percentagem de respostas em cada opção para comparar as percepções dos políticos e dos cidadãos sobre os valores democráticos.

- **Significados de corrupção**

Uma questão semelhante foi colocada a *insiders* e *outsiders*:

«O termo corrupção é recorrente nas conversas, mas pode significar coisas diferentes para pessoas diferentes. Pensando no nosso país, quando ouve falar de corrupção, que palavras associa a este tema? Cite no máximo três palavras.» Agregámos todas as palavras e utilizámos o número de vezes que o termo apareceu para representar graficamente um mapa em nuvem das expressões qualitativas associadas à corrupção por ambos os grupos.

- **Definição social de corrupção**

Para destilar as definições sociais de corrupção, recorremos aos itens relacionados à questão: «Numa escala de 0 a 10, onde 0 significa “discordo totalmente” e 10 significa “concordo totalmente”». Os participantes responderam em que medida concordavam com as seguintes frases: «O comportamento tem que ser ilegal para ser denominado de corrupto.», «Se a ação for realizada por uma causa justa, não se trata de corrupção.», «Não podemos chamar de corrupto um comportamento praticado pela generalidade das pessoas.», «Se uma pessoa atuar com desconhecimento da lei, não a podemos chamar de corrupta.», e «Se o resultado de uma ação for benéfico para a população em geral, não se trata de corrupção.». A ideia aqui foi interpretar como os *insiders* e os *outsiders* definem a corrupção e testar se possuem raciais de conceptualização semelhantes ou discrepantes.

- **Tolerância à corrupção**

Esta é a questão central deste exercício comparativo, e diz respeito ao nível de integridade que os *insiders* e os *outsiders* associam a situações distintas de onde podem surgir potenciais más condutas éticas na vida pública. A escolha dos cenários não foi fortuita, mas

sim estratégica. Foram propositadamente escolhidos com base em dois critérios: (i) tinham de ter relação com situações da vida real relatadas nos meios de comunicação social, e (ii) tinham de dialogar com as diferentes categorias de corrupção discutidas na literatura, o que significa que as situações hipotéticas não devem ser confinadas a infrações penais. A nossa intenção não era apenas captar diferentes gradientes de corrupção na sociedade — através da comparação do grau de severidade com que os *insiders* e os *outsiders* julgam essas situações hipotéticas como corrupção ou não — mas fazê-lo de maneira estruturada — assegurando que esses cenários correspondem a três diferentes tipos de corrupção principais guiados pela teoria (*mercado, legal/institucional, e paroquial*). E também acrescentámos uma situação correspondente à percepção de *má gestão* como corrupção devido ao contexto pandémico (tabela 2). No total, utilizámos 11 situações relacionadas com o desempenho de cargos públicos e políticos para perguntar a *insiders* e *outsiders* em que medida consideram que cada uma destas situações corresponde a um caso de corrupção (numa escala de 0 a 10, onde 0 significa que não é corrupção e 10 significa que é corrupção). Utilizámos índices 0–1, onde 0 significa nenhuma tolerância e 1 significa tolerância total, para agregar informações com o intuito de descrever facilmente uma percepção mais genérica e abrangente de corrupção e percepções parciais de corrupção de *mercado, legal/institucional e paroquial*, com base na fórmula:

$$\text{Tolerância à Corrupção}_{ij} = 1 - \frac{\sum \text{Pontuação}_{ij}}{10n}$$

Onde *i* representa o tipo de corrupção a ser medido para o participante *j*, *Pontuação* é a representação dos resultados para cada cenário

relacionado com o tipo de corrupção *i* para o participante *j*, considerando *n* o número de total cenários relacionados com o tipo de corrupção medido. Os índices de tolerância à corrupção *genérica/abrangente, de mercado, legal/institucional, e paroquial* correspondem à respetiva média aritmética para todos os participantes. Além disso,

as diferenças identificadas entre os índices dos *insiders* e dos *outsiders*, i.e., a *zona cinzenta* da corrupção, foram utilizadas para melhor ilustrar os problemas em questão. A tabela 1 resume os cenários selecionados e agrupa-os por tipo de corrupção. A corrupção genérica/abrangente corresponde a todo o universo de cenários e é doravante referida apenas como *corrupção*.

Tabela 2 Cenários reais de potencial corrupção baseados na integridade

Tipo de corrupção	Definição	Indicador de comportamento	Cenário/Situação
Corrupção de mercado (Cartier-Bresson, 1997; Husted, 1994; Lowenstein, 1985; Noonan Jr., 1984; Scott, 1972)	O titular de um cargo abusa do poder confiado após uma negociação com benefício mútuo para ambas as partes da troca (<i>corrupção transativa</i>).	Pagamento de facilitação*	Um funcionário público acelerou alguns processos tendo recebido uma gratificação da parte dos utentes interessados.
	Um benefício recíproco configurado por uma troca ilegal de interesses com base no abuso de qualquer poder estabelecido.	Suborno	Um procurador solicitou a um empresário 500 mil euros como contrapartida pelo arquivamento de uma investigação de branqueamento de capitais no sector imobiliário.
	O titular de um cargo abusa do poder confiado enquanto impõe unilateralmente os termos de troca à outra parte (<i>corrupção extorsiva</i>).	Abuso de poder	Um diretor de serviços camarários cobrou informalmente 5% dos donativos por cada projeto urbanístico aprovado. O dinheiro foi depositado numa conta bancária de uma organização caritativa da qual este diretor é presidente.
	Condições de especulação auto-geradas pelo titular do cargo através do abuso de poder confiado (<i>corrupção autogénica</i>).	Peculato*	Um vereador municipal usou funcionários e máquinas da autarquia para realizar obras de restauro na sua quinta.
Corrupção legal/institucional (Gouvêa Maciel e de Sousa, 2018; Kaufmann e Vicente, 2011; Lessig, 2013; Light, 2013; Newhouse, 2014; Thompson, 2013)	Manipulação de poderes decisórios, legislativos e regulatórios decorrente do conluio entre interesses públicos e privados (através de práticas institucionalizadas de financiamento político, portas giratórias, consultorias políticas e outras situações passíveis de gerar conflitos de interesses).	Financiamento de campanha*	Um presidente de Câmara Municipal atribuiu por meio de concurso a construção de habitações sociais a uma construtora da região. O proprietário desta empresa apoiou financeiramente a campanha do autarca.
		Porta giratórias*	Um banco privado foi resgatado sob a tutela do ministro das finanças. Quatro anos após ter cessado funções, o agora ex-ministro foi convidado para presidente do Conselho de Administração desse banco.
		Consultoria política*	Um deputado recebeu uma avença de um escritório de advogados em troca de esclarecimentos sobre várias matérias legislativas em curso nas quais participa como legislador.

Tipo de corrupção	Definição	Indicador de comportamento	Cenário/Situação
Corrupção paroquial (Becquart-Leclercq, 1984; Blundo, 2003; Husted, 1994; Scott, 1972)	Nomeações injustificadas e tratamento favorável para familiares, parentes, amigos ou companheiros de partido (ou negação de acesso a cargos públicos ou tratamento desfavorável a adversários do partido) (<i>nepotismo/compadrio</i>).	Nepotismo	Um ministro nomeou o seu genro como assessor de imprensa.
	Fazer uso de contatos pessoais para influenciar alguém com poder de decisão a fim de obter uma vantagem pessoal ou para terceiros.	Cunha/puxar cordelinhos*	Um indivíduo pediu à sua irmã, que trabalha como enfermeira num hospital, para falar com o médico a fim de antecipar a sua consulta que estava numa lista de espera de dois meses.
	A oferta de prendas e hospitalidade ou a realização de favores ao titular de um cargo de poder confiado, como uma espécie de investimento no relacionamento interpessoal, a capitalizar no futuro (<i>corrupção de investimento</i>).	Hospitalidade*	O presidente de uma entidade reguladora de produtos farmacêuticos e a sua família passaram férias na casa de um amigo, empresário no sector. A empresa em questão obteve uma autorização para a realização de testes a um novo medicamento.
Má administração (Adserà et al., 2003; Batista et al., 2020; Rothstein e Teorell, 2008; Teremetskyi et al., 2021)	Utilização errada, ineficiente ou incompetente de ativos financeiros confiados com repercussões negativas sobre a situação financeira de um país ou organização.	«Criação de atalhos»	O governo acelerou a compra de EPIs (equipamentos de proteção individual) a preços acima do mercado sem concurso (por adjudicação direta), alegando a necessidade dos materiais para hospitais públicos com a finalidade de combater a COVID-19.

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

De modo a responder à Q12, utilizámos apenas itens/questões do inquérito ETHICS para captar exclusivamente as perceções dos *insiders* sobre os riscos reputacionais associados a irregularidades graves:

- **Reação a uma situação não ética**

Utilizámos duas versões comparáveis da mesma pergunta — adaptadas às realidades nacionais e locais — para descrever se os membros da elite política reagem, ou não, face à má conduta de um colega: (versão deputados) «*Imagine que toma pessoalmente conhecimento de uma violação grave das regras de conduta por parte de um membro do seu grupo parlamentar. Qual seria a sua reação?*»/ (versão eleitos locais) «*Imagine que toma pessoalmente conhecimento de uma violação grave das regras de conduta por parte de um colega do seu partido nos órgãos municipais. Qual seria a sua reação?*».

Foi-lhes apresentada a possibilidade de responder: «*Nada, eu não teria qualquer tipo de reação*» ou «*Eu reagiria à situação*».

- **Tipo de reações a uma situação não ética**

Quando, na pergunta anterior, os participantes responderam que reagiriam, também lhes foi pedido que explicassem o tipo (ou tipos) de reações que exibiriam ao confrontar uma situação não ética. Foram disponibilizadas as seguintes opções: «*Reportaria o sucedido à comunicação social ou a um jornalista*», «*Apresentaria queixa aos órgãos disciplinares internos do partido*», «*Apresentaria queixa à comissão parlamentar de ética/tutela*», «*Apresentaria queixa ao Ministério Público*», e qualquer «outro» motivo espontâneo que mereça ser mencionado. Utilizámos o número cumulativo de vezes que cada razão foi mencionada para apresentar a percentagem de deputados e eleitos locais que responderam

«*Eu reagiria à situação*» e utilizámos qualquer uma das reações descritas.

- **Riscos reputacionais**

A seguir está a questão central utilizada para discutir os riscos associados à má conduta ética na política. *Ipsis litteris*: «Imagine que o seu nome estava envolvido num escândalo de corrupção política, independentemente dessa associação se revelar verdadeira ou falsa. Quais seriam as principais implicações para a sua vida pessoal e profissional resultantes desta exposição pública? Utilizando uma escala de 0 a 10, onde 0 significa “nada relevante” e 10 significa “completamente relevante”, classifique as implicações que mais lhe preocupam como político». Os participantes tiveram de avaliar a relevância dos seguintes riscos: (i) «Danos reputacionais à minha imagem»; (ii) «Danos reputacionais à imagem do partido a que pertence»; (iii) «Perda de respeito da minha família e amigos»; (iv) «Impossibilidade de ser reeleito»; (v) «Contribuição para o descrédito da política e dos políticos»; (vi) «Perda de respeito dos pares»; e (vii) «Danos à imagem do parlamento/município». À semelhança do que aconteceu com a *Tolerância à Corrupção*, foram desenvolvidos dois índices 0–1 (0=sem risco e 1= risco total) seguindo a mesma lógica mas adaptados e aplicados para medir riscos *personais* — (i), (iii) e (iv) — ou *institucionais* — (ii), (v), (vi) (vii).

3.4.4. Descrição das nossas amostras

Para além das variáveis utilizadas para responder à Q11 e à Q12, incluímos algumas outras variáveis na análise para caracterizar as respetivas amostras, como se segue:

- Variáveis sociográficas direcionadas a *insiders* e *outsiders*: Género (1 — Masculino ou 2 — Feminino); Idade (em anos); Educação (1 — Sem educação formal, 2 — 1º ciclo, 3 — 2º ciclo, 4 — 3º ciclo, 5 — Ensino secundário, 6 — Ensino superior (Licenciatura), 7 — Ensino Superior (Pós-graduação/Mestrado); Escala política Esquerda-Direita (1 — Extrema-esquerda, 2 — Esquerda, 3 — Centro-esquerda, 4 — Centro, 5 — Centro-direita, 6 — Direita, 7 — Extrema-direita).
- As variáveis sociográficas direcionadas apenas a *insiders*: Religião («Independentemente de pertencer a uma religião em particular, numa escala de 0 — não religioso a 10 — extremamente religioso, diria que é uma pessoa...») e Experiência Política (anos consecutivos na mesma função política). A tabela 3 (que apresenta médias, desvios padrão, mínimos, máximos, e medianas) e a figura 7 (com distribuições de dados completas) apresentam informação descritiva relativa a todas as variáveis supramencionadas para *insiders* e *outsiders*.

A tabela 3 descreve as informações sociográficas sobre *insiders* e *outsiders*.

Tabela 3 Informações descritivas sobre insiders e outsiders

Variáveis de caracterização*	Média	Desvio padrão	Mín.	Máx.	Mediana	N Obs. válida
Cidadãos						
Idade	46	17	18	75	46	1 020
Educação	4	1	1	7	4	1 020
Escala política Esquerda-Direita	3	1	1	7	3	717
Deputados						
Idade	51	12	26	72	53	63
Educação	7	0	4	7	7	63
Escala política Esquerda-Direita	3	1	1	6	3	63
Religião	4	3	0	10	4	66
Experiência política	5	7	0	37	2	66
Eleitos locais						
Idade	53	12	18	78	55	51
Educação	6	0	5	7	6	51
Escala política Esquerda-Direita	3	1	2	6	3	51
Religião	5	2	1	10	5	55
Experiência política	8	6	0	35	7	55

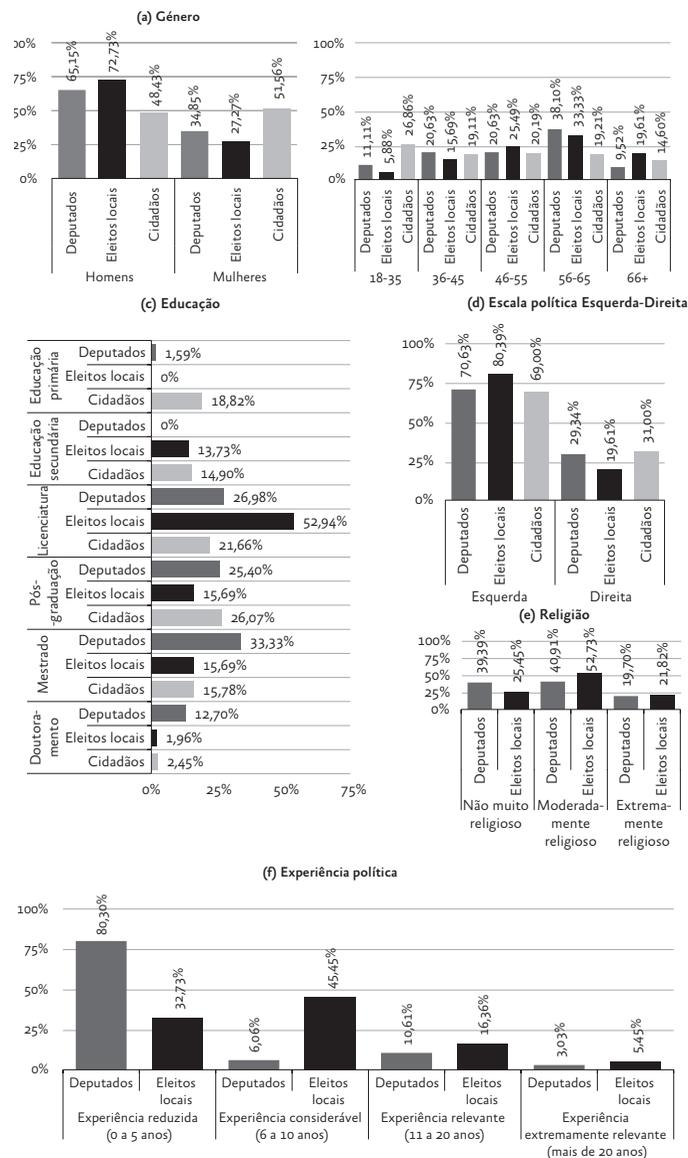
Como previsto, em termos de género, as amostras (deputados e eleitos locais) da elite política (conveniência) eram mais predominantemente masculinas do que as amostras do grande público (representativas). Em relação à idade, novamente, *os insiders* eram, em média, mais velhos do que *os outsiders*. Na área da educação as discrepâncias eram ainda

mais evidentes: os deputados possuem estudos superiores ao nível da pós-graduação e do mestrado; os eleitos locais possuem estudos superiores ao nível da licenciatura, enquanto os cidadãos, em média, têm apenas níveis de educação básica (embora com maior variabilidade, com os dados a abrangerem níveis de educação baixos a altos, como esperado). Quando avaliamos o espectro político, encontramos padrões semelhantes, com *insiders* e *outsiders* a posicionarem-se, em média, no *centro-esquerda*.

Exclusivamente em relação aos *insiders*, é necessário salientar que verificámos que os deputados e os eleitos locais apresentavam níveis distintos de religiosidade e experiência política. De acordo com as nossas amostras, a política local foi associada a níveis moderados de religiosidade e níveis muito altos de experiência política, enquanto a política nacional foi menos influenciada pela religião e mais inclusiva, aceitando mais recém-chegados, mais uma vez, de acordo com as nossas amostras.

É relevante salientar que, ao interpretar os resultados, tivemos em consideração todas as discrepâncias evidenciadas que encontramos ao descrever as nossas amostras. Uma vez que o objetivo principal deste capítulo é realizar uma avaliação dos padrões éticos da elite política e dos cidadãos, foi vital compreender diferentes tipos de comportamento, não apenas da perspectiva que considera tais estratos intrinsecamente distintos — com características e estruturas particulares não transversais — mas assegurando também que qualquer uma dessas particularidades atuam como potenciais fatores de confusão para avaliar de forma estrita se os padrões de integridade da vida pública se deviam, de facto, a *fazerem parte da elite política* e se os riscos que essa elite apresenta diferem dependendo do ambiente (local ou nacional) onde desempenham as suas funções.

Figura 7 Distribuição de dados (partição, %) de acordo com variáveis sociográficas.



3.4.5 Adoção de uma abordagem multimétodo para estudar padrões éticos na política

Grande parte do atual exercício comparativo é descritivo na sua essência visto que o conhecimento sobre como os *insiders* e os *outsiders* internalizam os padrões éticos na vida pública é muito limitado. Fora do mundo anglo-saxão, não existem evidências empíricas sobre a proximidade ou distância entre as percepções de integridade dos políticos e dos cidadãos. Ao tratar o mesmo conjunto de questões para ambos os estratos, não descrevemos apenas os dados mas também avaliamos os comportamentos exibidos por *insiders* e *outsiders* quando confrontados com potenciais situações de corrupção de uma forma quase-experimental. De igual modo, foi também possível avaliar a magnitude dos riscos associados a comportamentos corruptos exibidos pelos deputados e eleitos locais em Portugal.

Considerando as características individuais como intrínsecas aos participantes, sempre que possível, realizámos testes t de duas amostras independentes para cada par de variáveis de interesse de forma a comparar a Q1 entre *insiders* e *outsiders*, e a Q12 entre deputados e eleitos locais. Adotámos esta abordagem para evidenciar diferenças latentes que aparecem quando esses *mundos à parte* (elite política vs cidadãos) (Atkinson e Bierling, 2005; Chibnall, 1977) são comparados da forma mais simples: através da análise de variações médias significativas. No entanto, aplicámos uma estimativa dos efeitos do tratamento com ajuste de regressão de modo a distanciar as nossas constatações de explicações que assumem que qualquer potencial fator de confusão extrínseco (Género, Idade, Educação, Escala política Esquerda-Direita, Experiência política e/ou Religião) pode explicar as diferenças observáveis nos riscos

reputacionais exibidos por deputados e eleitos locais, e entre os julgamentos da elite política e dos cidadãos relativos à corrupção. Esta estratégia foi utilizada para reforçar o valor que as nossas constatações acrescentaram à literatura e às implicações práticas das políticas a serem implementadas no campo da integridade política.

3.5. O que é a conduta ética e não ética para os *insiders* vs *outsiders* na vida política portuguesa?

3.5.1. Valores democráticos contrastantes

De um ponto de vista sistémico, a corrupção implica uma ação ou uma conduta que se desvia das normas democráticas (Warren, 2004) «historicamente consubstanciadas nas instituições ao longo de sucessivas gerações» (Beetham, 1994). Tal comportamento desviante mina a democracia «desviando-a do seu propósito ou enfraquecendo a sua capacidade de atingir o seu propósito» (Lessig, 2013). Compreender quais os valores que os indivíduos associam a «uma condição naturalmente íntegra da política» (Philp, 1997) numa democracia pode ajudar-nos a conferir um melhor conhecimento da sua prontidão para aceitar e tolerar (os efeitos de) a corrupção. Como Warren (2004, pp. 332) nos alertou, uma das razões pelas quais não conseguimos compreender o porquê da corrupção ser tão resiliente na democracia é porque «os danos da corrupção não têm sido sistematicamente associados às normas democráticas».

Existe um forte consenso entre os eleitos locais de que a *transparência* (78,18%) é o valor mais importante numa democracia. Para os deputados, a *igualdade* ocupa o primeiro lugar (62,12%), enquanto os cidadãos valorizam a *honestidade* acima de tudo (59,90%).

A *legalidade* (43,94%) vem em segundo lugar para os deputados, seguida da *transparência* (40,91%). A *igualdade* vem em segundo lugar tanto para os cidadãos (42,24%) como para os eleitos locais (40%), seguida pela *transparência* (33,79%) para os cidadãos e pela *legalidade* (21,82%) para os eleitos locais (figura 8a).

A *transparência*, a *honestidade*, a *legalidade* e a *igualdade* são os valores a que tanto os *insiders* como os *outsiders* dão prioridade no seu entendimento normativo da democracia. Em geral, parece haver um consenso partilhado de que a democracia portuguesa deve ter um bom desempenho a nível processual, independentemente da sua eficiência. Não obstante, a *honestidade* é um valor de referência para os *insiders*, o que significa que, simbolicamente, as práticas corruptas não devem ser vistas como intrínsecas às rotinas democráticas.

3.5.2. Diferentes significados de corrupção

Pedimos aos cidadãos e aos políticos que sugerissem até três palavras associadas ao tema da corrupção. Queríamos captar a sua espontaneidade na formulação da resposta, o seu entendimento e sentimento sobre a corrupção, e as associações que fazem ao assunto em questão sem qualquer tipo de filtro. Os resultados são apresentados numa nuvem de palavras (figura 8b). Termos relacionados com política (políticos, política, partidos políticos, etc.) são centrais no discurso popular sobre a corrupção, ocupando a primeira posição nas preferências dos *insiders*, com 208 primeiras menções (20,39% da população) e um total de 304 menções. Em contraste, para a elite política, a corrupção é principalmente sobre desonestidade (desonestidade e desonesto), com 15 primeiras menções (12,39% da elite política) e um total de 29 menções.

Quando agregamos as palavras em torno dos setores de atividade, torna-se claro que os cidadãos associam a corrupção à política e aos seus atores, processos e instituições. Os resultados correspondem à atenção e cobertura que a corrupção política recebe nos meios de comunicação social. Apesar dos cidadãos também mencionarem o setor privado, em particular o setor bancário, e expressarem alguma preocupação com fraude, lavagem de dinheiro e evasão fiscal, parecem considerar esses esquemas como resultado de conluios público-privados, fiscalização estatal deficiente e compadrio e protecionismo político. Quando foi pedido que definissem corrupção nas suas próprias palavras, os portugueses consideraram-na primeiramente como um crime, uma ilegalidade, sob a forma de roubo ou peculato, suborno e abuso de poder. Em menor grau, a corrupção é também mais amplamente percebida como desonestidade, uma farsa ou algo imoral.

Vale a pena mencionar a interação entre o que os *outsiders* portugueses apontaram como o valor mais relevante na democracia e o que os deputados e eleitos locais declararam ser representativo do significado de corrupção: a *desonestidade*. Sendo que para os *insiders* a corrupção pode ser vista como uma deterioração dos níveis de honestidade, a ligação que os cidadãos estabelecem entre a corrupção e os políticos, e a ligação que a elite política estabelece entre a corrupção e a desonestidade, expressam indiretamente que a corrupção mina a qualidade da democracia.

3.5.3. Uma conceptualização semelhante de corrupção

Não obstante existirem definições legais de corrupção e crimes conexos nos códigos penais, em legislação penal específica, e em

diretrizes e códigos deontológicos adicionais, as normas prescritas podem, mesmo de um ponto de vista estritamente legal, ser interpretadas de forma diferente entre indivíduos quando aplicadas a situações concretas de potencial corrupção.

A forma como os indivíduos julgam cenários reais baseados na integridade depende principalmente da noção de corrupção do avaliador. Existem definições de corrupção mais e menos abrangentes, dependendo da perspectiva de cada um. Alguns indivíduos consideram que a corrupção é estritamente uma conduta, ação, omissão e/ou intenção de violar as normas legais estabelecidas (associada a um cargo de autoridade confiada), excluindo assim uma série de condutas e práticas com um certo grau de ambiguidade legal (definição *minimalista*). Uma percepção mais abrangente de corrupção inclui uma multiplicidade de condutas consideradas não éticas no cumprimento de deveres, apesar de não serem ilegais (definição *maximalista*).

Quando uma série de declarações atitudinais sobre possíveis circunstâncias *mitigadoras* ou *normalizadoras* da corrupção foram apresentadas aos *outsiders* e aos *insiders*, apenas uma gerou mais concordância do que discordância: a ilegalidade de um ato (ver figura 8c). Em média, a concordância dos cidadãos em relação à afirmação «o comportamento deve ser ilegal para ser considerado corrupto» é de 6,45, enquanto que para os políticos é de 5,17 — acima de 5, i.e., o ponto médio da escala. Isto significa que, num determinado nível, tanto os cidadãos como a elite política partilham uma conceptualização minimalista de corrupção. Ambos veem a corrupção como uma violação das normas legais e não como um desvio dos comportamentos esperados no desempenho de deveres

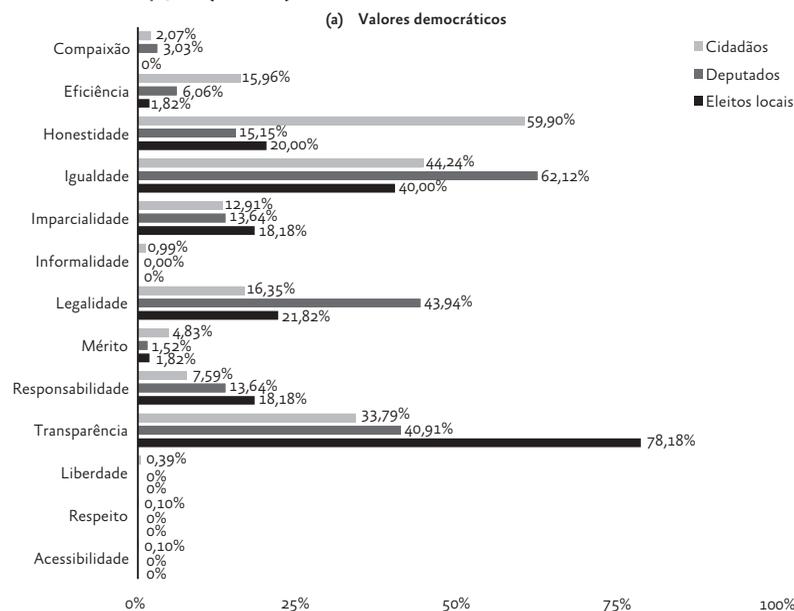
e no exercício de responsabilidades. Outras circunstâncias atenuantes, como uma possível *justa causa*, eventuais externalidades positivas (benefícios para a população), desconhecimento da lei ou prevalência de uma norma social («toda a gente faz o mesmo»), não tendem a ser vistas como inibitórias para a classificação de um comportamento como corrupção, particularmente para a elite política. Os nossos resultados mostram que os políticos tendem a fixar-se nas normas legais/formais e são menos sensíveis às normas sociais quando elaboram a sua definição de corrupção (Cialdini et al., 1990; Jackson e Köbis, 2018; Köbis et al., 2015, 2018, 2020). O facto dos seus pares (outros políticos) poderem comportar-se de forma semelhante faz com que os *insiders* acreditem que não são corruptos, porque o que fazem é considerado normal na política.

3.5.4. Diferentes julgamentos: a política torna-nos mais propensos a tolerar a corrupção

Perante uma lista de 11 «cenários de integridade» que abrangem uma vasta gama de situações hipotéticas relacionadas com o desempenho de cargos públicos e políticos, tanto os cidadãos como a elite política em Portugal tendem a considerar a maioria dos cenários como formas de corrupção (figura 8). Existe um maior consenso na classificação de corrupção *de mercado* do que na classificação de corrupção *legal/institucional* ou *paroquial*. Isto não é surpreendente, dado que os cenários de corrupção *de mercado* são inequivocamente ilegais, sendo por isso provável que sejam encarados com desaprovação pelos indivíduos, independentemente do seu estatuto. Dito isto, o tipo de corrupção que faz as notícias de primeira página já não se restringe a casos de suborno, tráfico de influência e/ou peculato envolvendo

políticos proeminentes, altos funcionários da administração pública e empresários (Jiménez, 2014), incluindo também os conluios e as redes de influência de elites partidárias e empresariais que visam garantir ou obter vantagens económicas, políticas e regulatórias (Johnston, 2005: 43–44). O que está em jogo neste tipo de corrupção não é a violação das normas legais, porque a maioria destes atos ou condutas ou são legais ou escapam à lei, mas sim a perversão da missão e dos objetivos de instituições públicas e a distorção dos processos políticos e regulatórios em benefício de grandes grupos económicos (Villoria e Jiménez, 2016).

Figura 8 Padrões éticos inquiridos *Insiders vs Outsiders*: valores democráticos (% da população), significados de corrupção e definição social de corrupção (médias)



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

(b) Significados de corrupção

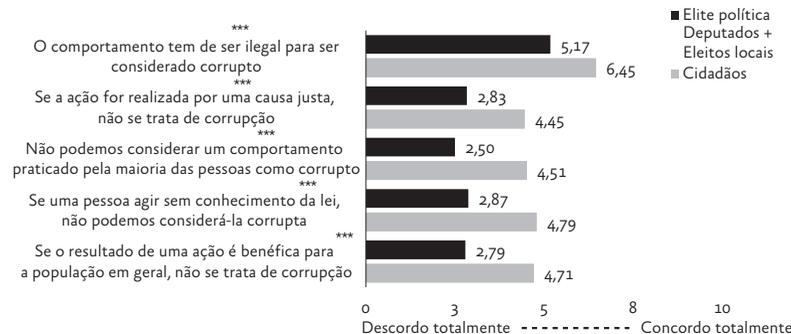
Elite política (Deputados + Eleitos Locais)



Cidadãos



(c) Definição social de corrupção



Atos ou condutas onde os padrões éticos legais/formais são menos claros ou abertos a diferentes interpretações — como aqueles que envolvem práticas de *portas giratórias*, mecanismos pouco ortodoxos de financiamento partidário, conflitos de interesses de todos os tipos e funções externas remuneradas relacionadas com os poderes vigentes — não só se tornaram uma grande preocupação pública mas também objeto de reforma em anos recentes. Por exemplo, a decisão de atribuir uma concessão rodoviária de trinta anos a uma empresa que financiou a campanha do partido ou ofereceu um cargo ou uma consultoria remunerada ao ministro responsável, muitas vezes não encaixa na definição penal de corrupção, não sendo por isso punível por um tribunal. Além disso, tal decisão também é difícil de punir em termos políticos. A integridade não é a única questão que influencia o voto (e nem sempre é determinante); também existem falhas de informação. Quando os pormenores do negócio são divulgados publicamente, os responsáveis pela negociação dos termos contratuais em nome do Estado já abandonaram o cargo. Os cidadãos sentem-se impotentes para combater esta captura do processo político através de meios legalmente consentidos. Enquanto os *insiders* parecem considerar estas práticas como «uma condição naturalmente íntegra da política» (Philp, 1997), é claramente uma fonte de preocupação para os *outsiders*. Não surpreende, por isso, que dois dos quatro cenários onde existe um desacordo entre os cidadãos e a elite política relativamente à sua classificação como corrupção estejam relacionados com duas manifestações de corrupção *legal/institucional* através do financiamento de campanhas eleitorais e práticas de *portas giratórias*.

O consenso sobre o que constitui *corrupção* torna-se menos óbvio em atos ou condutas relacionadas com a corrupção *parouquial*. A elite

política é mais tolerante a práticas que não implicam necessariamente uma violação da lei mas antes ações discricionárias e informalidades. Os dois «cenários de integridade» em relação aos quais há mais desacordo têm a ver com a nomeação de familiares para cargos políticos (nepotismo) e a movimentação de influências para favorecer alguém (*puxar cordelinhos*). A execução expedita de decisões administrativas, ignorando as regras ou procedimentos do devido processo legal (*criação de atalhos*), também é desvalorizada pela elite política, o que indica que a má administração, independentemente dos aspetos positivos que possa produzir, ainda é perçecionada pelos portugueses como sendo por regra corrupta.

De um modo geral, a elite política tem uma atitude mais tolerante em relação à corrupção, exceto em cenários de corrupção *de mercado*, que envolvem atos ou condutas inequivocamente ilegais onde existe um ganho financeiro/material/simbólico direto, tal como o suborno (para um ato lícito e ilícito), o peculato, e o abuso de poder. Os *insiders* parecem exibir ainda mais rigor do que os *outsiders* ao interpretar a *corrupção negra* (unânime). Ao mesmo tempo, as práticas que não infringem a lei de forma clara tendem a ser desvalorizadas como potencialmente prejudiciais e corruptas pela elite política (configurando a *zona cinzenta* de tolerância à corrupção).

Figura 9 Situações de potencial tolerância à corrupção («Insiders vs Outsiders») (médias) e respetivas zonas cinzentas associadas.



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

A figura 9 explora as nossas expectativas anteriores sobre o consenso entre *insiders* e *outsiders* em relação à corrupção *de mercado* e o seu desacordo sobre a corrupção *legal/institucional* e *paroquial*. Notavelmente, as médias para as elites políticas e os cidadãos são distintas, mesmo que possam parecer semelhantes em termos numéricos. Os *insiders* tendem a tolerar mais a corrupção. Os *insiders* exibem uma maior predisposição para aceitar tipos de corrupção *legais/institucionais* e *paroquiais*, enquanto os *outsiders* são mais propensos a aceitar condutas associadas à corrupção *de mercado*. Estas constatações reforçam a afirmação de que o declínio dos níveis de satisfação com a democracia na Europa está menos relacionada com os crescentes níveis de corrupção *de mercado* (i.e., a corrupção como infração penal) e mais relacionada com a má gestão dos escândalos de corrupção *legal/institucional* (Gouvêa Maciel e de Sousa 2018).

A tabela 3 configura uma resposta a essas explicações simplistas suscetíveis de usar preferências individuais como motivações para explicar os níveis mais altos de corrupção exibidos pelos *insiders* portugueses comparativamente aos *outsiders*. Numa perspectiva quase-experimental, considerámos os potenciais fatores de confusão (Género, Idade, Educação e Escala política Esquerda-Direita) na explicação da tolerância à corrupção, o que permitiu concluir que a tolerância à corrupção pode ser determinada por *fazer parte da elite política*. Assim, ser *insider* faz com que a tolerância à corrupção aumente em média 0,125 na escala de 0 (sem tolerância) a 1 (tolerância total) do índice TtC a partir da média de 0,175 do índice TtC para *outsiders*. Mais precisamente, ser *insider* causa níveis quase semelhantes de tolerância à corrupção *de mercado* (com os *insiders* a exibirem menos 0,097 pontos comparativamente aos *outsiders*); ainda mais tolerância

a situações de corrupção *legal/institucional* (com um aumento médio de 0,240); e um aumento de 0,161 pontos na corrupção *paroquial*.

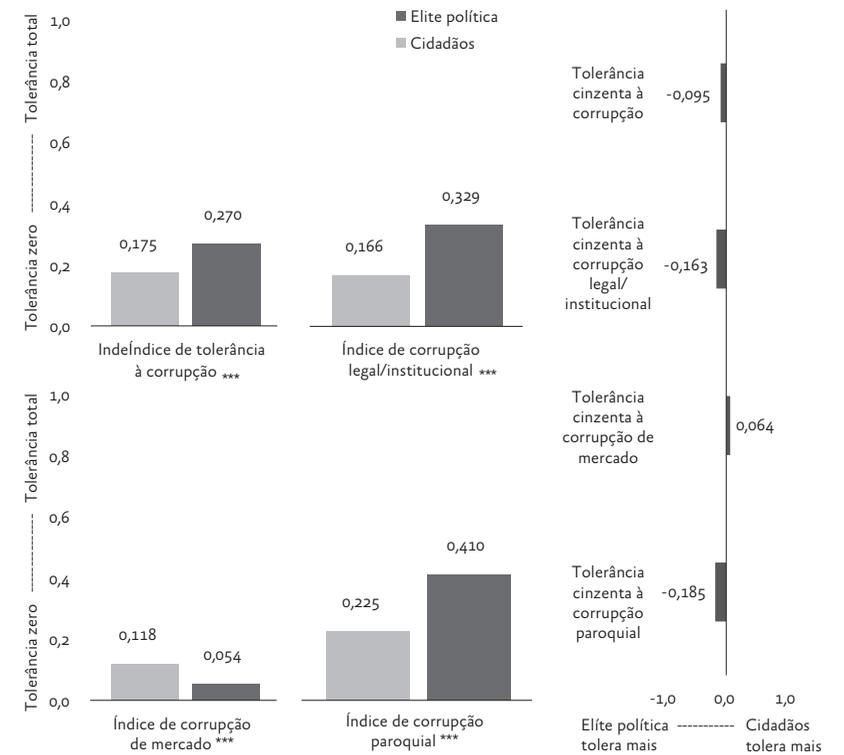
Este resultado demonstra que o grau de tolerância à corrupção afetada por se ser um *insider* político aumenta aproximadamente 71%, em média. Ser um *insider* também reduz a tolerância à corrupção *de mercado* em cerca de 86%, aumenta a corrupção *institucional/legal* em aproximadamente 145%, e aumenta a tolerância à corrupção *paroquial* em aproximadamente 70% (0,376). A H1a pode ser parcialmente confirmada, uma vez que *insiders* e *outsiders* apresentam níveis semelhantes de corrupção *de mercado*, embora a elite política descreva uma média significativamente mais baixa em termos estatísticos. A H1b pode ser confirmada, pois os *insiders* exibem uma maior predisposição para tolerar tipos de corrupção *legais/institucionais* e *paroquiais*. Finalmente, verificámos que, de facto, a elite política portuguesa é mais tolerante à corrupção.

3.6. Como percecionam os *insiders* os riscos de reputação associados à má conduta ética?

A reputação de integridade é importante na política (ver figura 10). Em primeiro lugar, a motivação individual para agir de forma honesta é mais forte quando a instituição do indivíduo defende os mais altos padrões de retidão para os seus membros. A reputação institucional não é apenas um agregado de reputações individuais, mas também o resultado de como é exigido aos membros individuais o respeito pela missão e pelos padrões de retidão da organização. A razão pela qual os políticos têm o incentivo de manter uma reputação de integridade é o medo da exclusão interna e da censura externa. Assim, não é apenas do interesse da instituição política impor coletivamente padrões

de retidão aos seus membros para mitigar os riscos de integridade individual (Rogow e Lasswell, 1977: 58–59), mas é também do interesse dos políticos evitar agir de forma desonesta caso haja custos morais associados. Em segundo lugar, a aplicação consistente dos padrões de retidão através da ameaça de exclusão do jogo político tem um efeito dissuasivo junto de novos membros. Por outro lado, um fraco desempenho institucional a nível ético pode tornar-se um atrativo para indivíduos com um histórico de fraca integridade. Em terceiro lugar, um dano reputacional em termos de integridade é difícil de superar e pode gerar estereótipos duradouros, i.e., fechar os olhos a condutas desonestas gera uma reputação duvidosa de negligência que será herdada por novos membros apesar dos seus esforços para melhorar a reputação coletiva (Tirole, 1996: 18).

Figura 10 Índices de tolerância a situações de corrupção e respetivas zonas cinzentas de corrupção (médias).



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

Tabela 4 Estimativa dos efeitos do tratamento do impacto de fazer parte da elite política (insider) na propensão para tolerar situações de corrupção

	Variáveis dependentes ^a			
	Índice de tolerância para:			
	Corrupção	Corrupção legal/institucional	Mercado Corrupção	Corrupção paroquial
Efeito médio do tratamento (EMT)^b				
<i>Insiders</i> (elite política) vs <i>Outsiders</i> (cidadãos)	0,125 (0,060)**	0,240 (0,090)***	-0,097 (0,045)**	0,161 (0,085)*
MédiasRP ^b				
<i>Outsiders</i> (cidadãos)	0,175 (0,006)***	0,164 (0,007)***	0,112 (0,005)***	0,230 (0,008)***
<i>Insiders</i> (elite política)	0,300 (0,060)***	0,404 (0,090)***	0,015 (0,045)	0,392 (0,085)***
Resumo da estimativa				
Total de observações regredidas	757	800	788	800
Estimador	Ajuste de regressão			
Modelo de resultado	Linear			
Covariáveis (Fatores de confusão)	Género, Idade, Educação e Escala política Esquerda-Direita			
% Efeito estimado de ser insider no TtC^c	0,715 (0,347)**	1,456 (0,557)***	-0,864 (0,404)**	0,702 (0,376)*

Nota: a Estatisticamente significativo ao *(nível de 10%), ** (nível de 5%) e *** (nível de 1%). b Erros padrão robustos EMT e MédiasRP entre parênteses. c % Erros padrão do efeito estimado entre parênteses.

Perguntámos aos políticos o que fariam se tomassem pessoalmente conhecimento de uma violação grave das regras de conduta por parte de um membro do seu grupo parlamentar (deputados) ou por parte de um vereador local da mesma formação partidária (eleitos locais). Tanto os deputados como os eleitos locais têm consciência dos danos reputacionais da má conduta ética e reagiriam à situação quase unanimemente (96,97% e 96,36%, respetivamente). Quando

os questionámos sobre o que fariam na prática, as suas opiniões já revelaram mais nuances.

Os deputados optariam por apresentar queixa aos órgãos disciplinares internos do partido (65,6%) e/ou à comissão parlamentar de ética (31,3%). Embora alguns também considerassem a possibilidade de reportar a situação ao Ministério Público (23,4%), verificou-se uma clara preferência pelos mecanismos de autorregulação. Os eleitos locais são mais divididos na sua abordagem. Numa primeira instância reportariam o caso ao Ministério Público (54,7 %) e, como segunda opção, aos órgãos disciplinares internos do partido (43,4 %). Alguns também considerariam remeter o caso para a tutela ministerial (26,4 %). A preferência pelas autoridades judiciais convencionais para lidar com más condutas éticas não é surpreendente, uma vez que os eleitos locais sabem, por experiência própria, que as investigações são muitas vezes inconclusivas.

Existe ainda um consenso generalizado de que os partidos políticos assumem um papel importante na regulação da conduta ética dos membros da elite política, através de procedimentos ou mecanismos oficiais ou não oficiais. Tanto os deputados como os eleitos locais são também unívocos em manter os meios de comunicação social afastados, pois vêem-nos mais como um problema do que uma solução. A atividade de mediar os assuntos que são ou não divulgados publicamente tornou-se «um recurso e uma ameaça ao poder político» (Williams, 2006:36). Por um lado, os políticos expõem-se na busca de mais cobertura mediática. Querem ser a notícia de hoje e têm ocupado cada vez mais o debate público. Por outro lado, os meios de comunicação social passaram por uma enorme transformação, com a introdução de novas tecnologias de informação e

comunicação, o que alterou a sua atitude em relação aos políticos e a sua má conduta ética (Berti et al., 2020; Brunetti e Weder, 2003; Färigh et al., 2011; Schauseil, 2019; Solis e Antenangeli, 2017; Staphurst, 2000). Como transmitido por Williams (2006: 35), «[os meios de comunicação social] evoluíram de co-conspiradores que impedem que as informações cheguem ao público, para céticos vigilantes que dificilmente aceitam a retidão política pelo seu valor nominal, e cínicos preocupados com manchetes e vendas, cientes do mercado existente para revelações de irregularidades cometidas pela elite política».

Quando confrontados com uma situação evidentemente pouco ética, alguns deputados e eleitos locais receiam as implicações que a exposição pública e a mediatização destes casos podem ter em termos pessoais e institucionais. Pode até ser que os políticos vivam num mundo de luta pelo poder, onde «a moralidade e a ética são abstrações que não se encaixam de forma conveniente no enquadramento onde operam» (Rosenthal, 2006: 171). No entanto, do ponto de vista estratégico, os *insiders* sabem que os padrões éticos têm um papel importante numa democracia como dispositivos de legitimação coletiva que «sustentam a crença numa governança ordenada e baseada em princípios» (Hine, 2006: 45), e como padrões de referência para a conduta individual, incentivando o comportamento pró-social e provocando danos à reputação dos infratores. Por esse motivo, alguns deputados e eleitos locais preferem permanecer em silêncio e abordar as situações com prudência e discrição. De facto, uma reação imprevista a situações pouco éticas que surgiram de respostas alternativas abertas é: «eu falaria diretamente com o político envolvido na situação pouco ética» — 7,8% (deputados) e 7,5% (eleitos

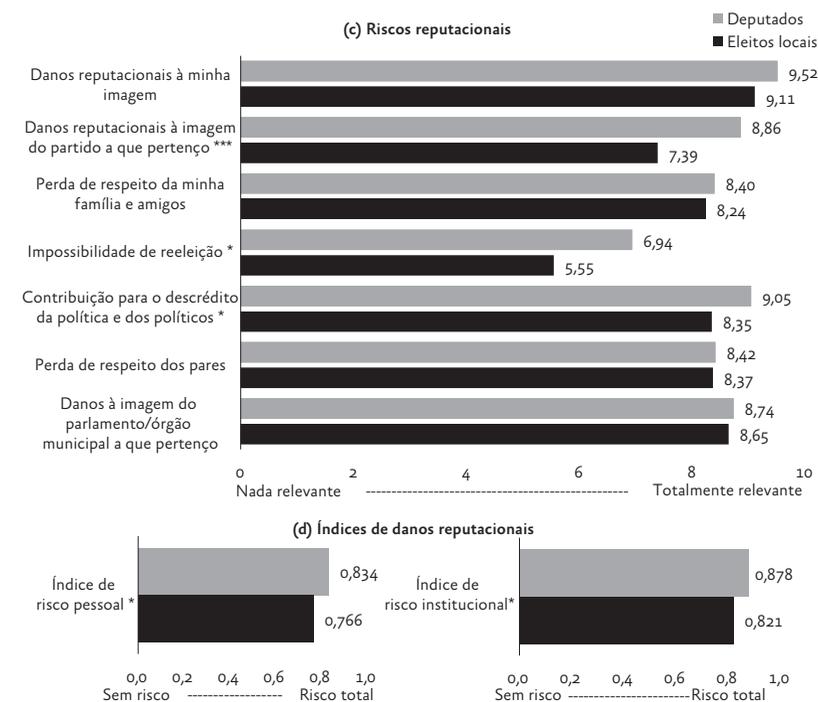
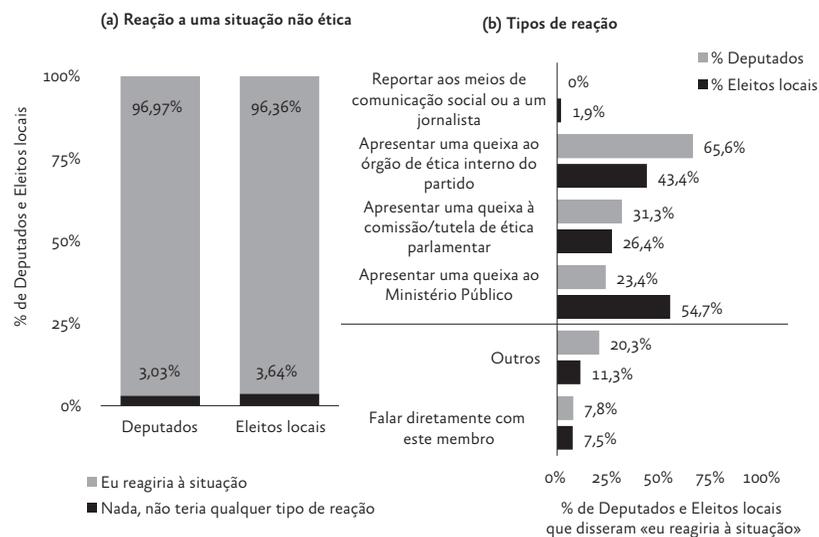
locais) consideraram este canal direto e discreto como uma opção válida para reagir e *resolver problemas em casa*, evitando assim os riscos de ter o nome ligado a um escândalo de corrupção.

O principal risco associado à denúncia de irregularidades graves é de natureza pessoal. Os deputados e os eleitos locais receiam que as suas reputações possam ser postas em risco. No entanto, ambos estão igualmente conscientes do descrédito geral da política e dos danos reputacionais que podem infligir às instituições que servem, i.e., o parlamento e o município, respetivamente. Os deputados estão mais preocupados com os danos à sua carreira política e à possibilidade de permanência no cargo do que os eleitos locais. Nesse sentido, os deputados estão cientes de que a exposição de má conduta ética pode prejudicar a imagem do seu partido e, assim, comprometer a sua inserção nas listas eleitorais e a sua possibilidade de serem reeleitos. A seleção de candidatos a nível local já é menos dependente dos partidos políticos. Quando os órgãos nacionais de coordenação política apoiam uma política de *ficha limpa* na elaboração das listas a nível local, os candidatos acusados de corrupção ou alvos de alegações semelhantes podem optar por concorrer através de listas independentes, o que já aconteceu em várias ocasiões.¹⁹ Além disso, a divulgação pública de más condutas éticas é menos prejudicial para os eleitos locais do que para os deputados, não apenas porque estes últimos estão mais expostos ao escrutínio da comunicação social, mas também porque o tema da integridade parece afetar menos os resultados eleitorais na política local do que na política nacional.

Ao controlar possíveis fatores de confusão (Género, Idade, Educação e Escala política Esquerda-Direita, Experiência Política, Religião), para os eleitos locais, os riscos reputacionais pessoais associados

à má conduta ética na política diminuem, em média, 0,073 na escala do índice de risco pessoal de 0 (sem risco) a 1 (risco total) em relação à média de 0,850 para os deputados. Mais especificamente, para os eleitos locais, a percepção dos riscos institucionais associados à má conduta ética diminui, em média, 0,063 na escala do índice de risco institucional 0–1 em relação à média de 0,881 para os deputados (ver tabela 5).

Figura 11 Riscos reputacionais associados à má conduta ética da elite política: reação à má conduta ética (%), tipos de reações (%), riscos reputacionais (médias) e índices de risco reputacionais (médias).



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

Tabela 5 Estimativa dos efeitos do tratamento do impacto de fazer parte da elite política em diferentes níveis (nacional e local) na predisposição para perceber riscos reputacionais associados à má conduta ética na política

	Variáveis dependentes ^a	
	Índice de riscos pessoais	Índice de riscos institucionais
Efeito médio do tratamento (EMT)^b		
Eleitos locais vs Deputados	-0,073 (0,037)**	-0,063 (0,035)*
MédiasRP^b		
Eleitos locais	0,777 (0,032)***	0,817 (0,029)***
Deputados	0,850 (0,018)***	0,881 (0,018)***
Resumo da estimativa		
Total de observações regredidas	110	112
Estimador	Ajuste de regressão	
Modelo de resultado	Linear	
Covariáveis (Fatores de confusão)	Género, Idade, Educação, Escala política Esquerda-Direita, e Experiência política	
% Efeito estimado de ser insider no TtC^c	-0,086 (0,042)**	-0,072 (0,039)*

Nota: a Estatisticamente significativo ao *(nível de 10%), **(nível de 5%) e ***(nível de 1%). b Erros padrão robustos EMT e MédiasRP entre parênteses. c % Erros padrão do efeito estimado entre parênteses.

Estes resultados demonstram que fazer parte da elite política a nível local reduz o valor médio que afetam os riscos reputacionais pessoais em aproximadamente 8,6%, em média, e os riscos reputacionais institucionais em aproximadamente 7,2%. Os resultados são estatisticamente significativos. Deste modo, a H2 pode ser rejeitada, o que significa que os padrões exibidos pelos eleitos locais em relação aos riscos associados à má conduta ética na política são inferiores aos dos seus homólogos a nível nacional em Portugal.

3.7. Conclusão do capítulo

Em suma, verificámos que no contexto português os cidadãos mostram menos tolerância para com a corrupção do que a elite política, à semelhança do que já foi observado no mundo anglo-saxão. A honestidade foi identificada como o princípio orientador que rege a conduta dos titulares de cargos nas instituições democráticas. Enquanto *os outsiders* valorizam a honestidade, *os insiders* dão mais importância à igualdade (deputados) e à transparência (eleitos locais), o que constitui uma sugestão para futuros trabalhos de investigação. Pode também acontecer que os indivíduos valorizem mais o que sentem que está especificamente em falta num determinado momento: os cidadãos estão claramente preocupados com a honestidade dos políticos; os deputados mostram preocupação com um dos valores mais fundamentais da Constituição Portuguesa, i.e., a igualdade (justiça social), que foi posta à prova durante dois recentes períodos de instabilidade — as crises financeira e pandémica —; e os eleitos locais dão prioridade à abertura do governo, visto que a falta de transparência nos assuntos dos governos locais é um problema grave, muitas vezes levando a casos de corrupção e clientelismo (de Sousa et al., 2015; de Sousa e Calca, 2020; Tavares e de Sousa, 2018).

Para *os insiders*, o sentido de *aplicar as regras* leva a uma maior intolerância à corrupção *de mercado* (para a qual não existe ambiguidade jurídica). Ao mesmo tempo, *os outsiders* expressam a necessidade de se estabelecerem normas que regulem outras condutas que não são proibidas por lei, mas ainda assim são consideradas impróprias e, portanto, representam uma quebra de confiança. Enquanto *os insiders* se cingem à norma legal como um substituto ou, no limite, um critério pelo qual a sua conduta deve

ser medida, os *outsiders* querem que a ética prevaleça, especificamente em situações onde o âmbito e a aplicação dessas normas legais parecem falhar.

O ato de lidar com más condutas éticas parece materializar-se em externalidades políticas. Tanto os deputados como os eleitos locais demonstraram um elevado grau de preocupação com os danos reputacionais individuais e coletivos quando confrontados com potenciais situações de corrupção. No geral, os deputados consideram a falta de integridade na vida pública mais relevante para determinar os danos reputacionais pessoais e institucionais do que os seus homólogos locais.

Algumas lições sobre políticas públicas podem ser retiradas do que os dados nos mostraram. Em primeiro lugar, a adoção de uma cultura de avaliação ética regular dos cidadãos e políticos é crucial para se saber como é que a integridade foi internalizada e compreender os efeitos da implementação de mudanças normativas relacionadas com a regulação ética. Ao fazê-lo, o debate sobre más condutas éticas afasta-se da noção de *punir cada vez mais aqueles que cometeram crimes* e aproxima-se da noção de *desenvolver cada vez mais uma cultura de honestidade na tomada de decisões*, que é uma prioridade para os cidadãos. Em segundo lugar, mais do que afinar as leis penais e criar novos crimes para lidar com os tipos de corrupção *de mercado*, em relação aos quais existe um consenso mais amplo na sociedade, é necessário focar na melhoria da regulação ética e na gestão das formas *legais/institucionais* e *paroquiais* de corrupção no contexto da tomada de decisão, uma vez que essas são as dimensões do fenómeno onde as fronteiras legais permanecem ambíguas e os julgamentos da elite política e dos cidadãos são discrepantes.

A ideia é ir além de uma lógica de *não fazer o que não se deve* (com ênfase no que é proibido e punível por lei) e caminhar no sentido de uma lógica de *fazer o que é socialmente valioso* (com ênfase na exigência de mais honestidade na tomada de decisões). Em terceiro lugar, devem ser consideradas avaliações regulares de integridade e canais para denunciar más condutas éticas dentro das instituições políticas. Isto leva inevitavelmente a outro desenvolvimento: o esclarecimento das fronteiras éticas na política não é apenas um exercício de consciência pessoal, mas uma política regulatória institucional. As instituições políticas que se encontram sob ataque — partidos, parlamentos e governos — devem assumir a responsabilidade e ser mais proativas no estabelecimento de padrões éticos para os seus membros e na implementação da estrutura institucional necessária para supervisionar e fazer cumprir esses padrões.

Estamos cientes das limitações do estudo e, embora significativos, os nossos resultados precisam ser lidos com cautela. A primeira limitação prende-se com o facto dos cidadãos terem, muitas vezes, uma relação distante com a política e, provavelmente, nunca se terem deparado com nenhuma das situações representadas nos nossos cenários. Formulam uma opinião com base nos seus padrões morais, construídos pelo processamento e avaliação de diferentes fontes de informação. Em alguns casos, a informação é adquirida com base na experiência direta, mas, em geral, os indivíduos dependem de informações mediadas, com diferentes graus de confiabilidade. As fontes de informação que os cidadãos valorizam variam de pessoa para pessoa. Dito isto, o facto dos indivíduos nunca terem presenciado potenciais situações de corrupção não os impede de expressarem a sua opinião e de fazerem o seu julgamento moral, independentemente

da sua consistência. Além disso, as situações hipotéticas usadas em cenários são frequentemente episódios da vida real anonimizados, reportadas pelos meios de comunicação social, com as quais os cidadãos se podem identificar. A segunda limitação é que a escolha dos cenários de corrupção não é neutra — porque os participantes tiveram de associá-los a situações concretas com potencial para reunir uma panóplia de condições que poderiam afetar as perceções dos indivíduos e produzir consequências não intencionais na análise dos resultados obtidos. Como Allen e Birch (2012: 94) salientaram, há uma série de fatores endógenos aos cenários que são passíveis de afetar as constatações, tais como: o tipo de indivíduos envolvidos (eleitos, nomeados ou agentes públicos); o tipo de contrapartidas envolvidas (pecuniárias ou não pecuniárias, pequenas ou grandes); e a natureza dos resultados (externalidades positivas ou negativas). Por fim, a última limitação é que não é fácil conseguir uma elevada cobertura populacional quando se aborda a elite política para colocar questões sobre temas sensíveis. Por conseguinte, é necessário ter presente que os nossos resultados representam uma *imagem* do nível de integridade na política portuguesa, mas como qualquer outra imagem, nunca é uma representação perfeita da realidade. É necessária uma investigação mais aprofundada para explorar em detalhe o que foi apresentado neste capítulo, e uma possibilidade válida poderia ser replicar este exercício noutras jurisdições e repetir este exercício com uma certa regularidade para verificar se os padrões evoluem ou se repetem ao longo do tempo.

Capítulo 4

Regulação da ética política: enquadramento conceptual

Neste capítulo, afastamo-nos das perceções dos *insiders* e *outsiders* sobre os padrões éticos e os riscos reputacionais associados às más condutas éticas na vida política para nos focarmos nos esforços realizados internamente — aos níveis partidário, parlamentar e governamental — para mitigar esses riscos. Fornecemos um enquadramento conceptual para analisar estes desenvolvimentos, concentrando-nos em três componentes conceptuais da regulação da ética política — normas, fiscalização e execução — e discutimos três tipos de modelos regulatórios — comando e controlo, autorregulação e meta-regulação.

4.1. Compreender a regulação da ética política

4.1.1. O que é a regulação?

As definições de regulação são abundantes na literatura mas, em síntese, podem ser sobretudo definidas como o «uso intencional de autoridade que afeta o comportamento de uma outra parte» (Black, 2001: 19), através de regras ou normas de comportamento suportadas por sanções ou recompensas, que visam atingir objetivos públicos (James, 2000: 327). Por outras palavras, a regulação é composta por três aspetos fundamentais e interdependentes (Hood et al., 1999; Hood et al., 2004; Parker e Braithwaite, 2003; Morgan e Yeung, 2007; Lodge e Wegrich, 2012):

- *Fixação das normas*: a definição de normas/regras para agentes-alvo.
- *Fiscalização das normas*: recolha de informação e avaliação das normas/regras para apurar se são adequadas e suficientes, e se a sua conformidade é efetiva.
- *Execução das normas*: a garantia de que essas normas/regras sejam executadas e apropriadas pelos agentes-alvo através de medidas e sanções dissuasivas, ou medidas e incentivos proativos, que levam à modificação do comportamento.

Existem diferentes modos de regulação, dependendo do contexto em que ocorrem. Os modelos regulatórios mais comuns são a autorregulação, a regulação através incentivos, os mecanismos baseados no mercado, e a regulação de comando e controlo. A *autorregulação* envolve frequentemente um grupo de partes interessadas, que elabora as suas próprias regras e, de seguida, supervisiona e executa as mesmas junto dos seus membros. Os modelos regulatórios baseados no *incentivo* ou no *mercado* são semelhantes, pois ambos procuram alterar o comportamento das partes interessadas através de uma lógica de penalizações (por mau comportamento) e recompensas (por bom comportamento). No entanto, o primeiro é definido pelas autoridades públicas e o último pelas regras *naturais* do mercado. A regulação de *comando e controlo* assenta na imposição de normas suportada

por sanções legais caso as normas não sejam respeitadas. A legislação define e limita certos tipos de atividade ou impõe algumas ações. As normas podem ser definidas com recurso a leis ou regulamentos emitidos por órgãos não majoritários com um certo grau de independência, que são dotados dos poderes para definir quais as regras a aplicar.

A literatura sobre regulação concentrou-se principalmente nos mercados e no comportamento das partes interessadas privadas. Os governos definem regulamentos para definir os objetivos de políticas públicas e corrigir falhas de mercado, às quais as empresas respondem racionalmente com a modificação do seu comportamento. As autoridades públicas têm à sua disposição instrumentos que executam tais regulamentos junto de empresas privadas, nomeadamente atribuições de licenças, multas e taxas, que podem, em última análise, ditar o destino dessas partes interessadas. A regulação dentro do Estado é mais desafiante, pois os órgãos públicos e políticos têm menos incentivos para seguir os regulamentos estabelecidos por outros órgãos públicos, e o não cumprimento tem menos custos (Konisky e Teodoro, 2016). Os reguladores também são «mais propensos a impor os regulamentos de forma menos vigorosa a órgãos públicos do que a empresas privadas, porque essa aplicação é menos eficaz e mais onerosa para o regulador» (idem). Black relembra que as normas e a sua execução dependem da distância relacional e explica que quanto maior a proximidade social entre aqueles que aplicam as regras e aqueles a quem as regras são aplicadas, menor é a probabilidade de que a execução formal draconiana da lei possa ocorrer (Black, 1976).

Além disso, ao abordar a regulação interna do Estado, torna-se necessário estabelecer outra distinção fundamental entre a regulação do aparelho burocrático e a regulação das instituições políticas, designadamente, os poderes executivo e legislativo. Já têm sido aplicadas normas éticas aos serviços públicos. As burocracias estão sob o controlo dos seus dirigentes políticos (Wilson e Rachal, 1977; Black, 1976), nomeadamente os governos, e apesar dos desafios acima mencionados, as normas são mais facilmente impostas. As instituições políticas, no entanto, são menos propensas a aceitar a regulação externa, pois são eleitas e prestam contas aos eleitores e/ou aos seus representantes. Como explicam Wilson e Rachal, enquanto o setor privado não pode recusar a autoridade do Estado, existe o problema de um órgão público aceitar ser regulado por outro órgão: «Dentro do governo, há muito pouca soberania, apenas rivais e aliados» (Wilson e Rachal, 1977: 13). A regulação dentro do Estado pode consistir em «vários tipos de fiscalização destinados a garantir a probidade ou o comportamento ético por parte dos agentes públicos eleitos e nomeados, por exemplo, na realização de nomeações, contratações públicas, outros usos de fundos ou equipamentos públicos, questões de conflitos de interesse sobre segundos empregos ou trabalho após o serviço público. Esta fiscalização abrange desde o promotor especial nomeado pelo Congresso para verificar a probidade do presidente dos EUA até várias formas de atividade do provedor de justiça e da comissão de ética» (Lodge e Hood, 2010: 592).

Como são compreendidos e aplicados estes regimes regulatórios no contexto da ética política? A relutância em aceitar a chamada *regulação de comando e controlo*, i.e., uma regulação imposta por uma autoridade externa, levou a que as instituições políticas fossem

governadas por um sistema tradicional de autorregulação ética, no qual as normas éticas eram reduzidas e administradas por representantes políticos eleitos ou pelos próprios partidos políticos. Ao contrário de outros tipos de regulação, a adoção e implementação de regimes de regulação ética estão, em última análise, nas mãos daqueles que se encontram sujeitos à regulação. E uma vez que impõe restrições tangíveis e potenciais perdas a um conjunto específico de atores-chave em troca de ganhos sistêmicos difusos e incertos, tais como a confiança ou a qualidade e a resistência da democracia, o nível de sucesso depende principalmente de um compromisso credível por parte dos titulares de cargos políticos.

No entanto, no âmbito do que pode ser considerado *autorregulação* inclui-se desde qualquer regra imposta por um ator não governamental a uma regra criada e aplicada pelo próprio órgão regulador. Freeman, por exemplo, refere-se à «autorregulação voluntária como o processo através do qual os órgãos responsáveis pela fixação de normas [...] operam de forma independente e em paralelo à regulação governamental, e em relação ao qual o governo não cede qualquer parte da sua autoridade na definição e implementação de normas» (Freeman, 2000: 831), enquanto Gunningham e Rees (1997: 364) concluem que «nenhuma definição de autorregulação é inteiramente satisfatória por si». A verdadeira autorregulação ética é aquela que depende exclusivamente da consciência do indivíduo, sem regras externas, monitorização ou imposição. O indivíduo, seja um deputado ou um funcionário do partido, é o regulador do seu próprio comportamento e só é responsável perante os seus eleitores.

Uma terceira via é um regime de *meta-regulação*, onde a autorregulação e o comando e controlo se encontram a meio caminho. Conforme

definido por Parker e Braithwaite (2003), a meta-regulação pode ser «a interação entre a regulação governamental e a autorregulação». Como explica Hunter, a fiscalização estatal das medidas de autorregulação acontece quando os reguladores externos impõem ou incentivam os regulados a criarem medidas de autorregulação (Hunter 2006: 215). Isto é comum, por exemplo, na proteção de denunciadores, que exige que as empresas criem os seus próprios sistemas de proteção ou, como será explorado mais aprofundadamente, quando os partidos políticos são obrigados por força da lei a adotar instrumentos disciplinares internos.

4.1.2. O que é regulação da ética política?

A regulação da ética política é dividida nas categorias acima mencionadas. As leis penais ou administrativas que penalizam a corrupção e outras infrações cometidas durante o exercício de um cargo e a execução judicial dessas leis enquadram-se na categoria do modelo de comando e controlo. Alguns dos reguladores (membros do parlamento) são também regulados. Contudo, a fiscalização e a execução são totalmente externalizadas, não deixando aos políticos qualquer responsabilidade no que toca à imposição das regras e à sanção dos seus pares.

Os mecanismos de regulação que são criados dentro das instituições políticas enquadram-se na categoria de autorregulação. Estes são geralmente constituídos por medidas disciplinares definidas pelos pares. Existe, no entanto, uma terceira via que tem vindo a ganhar relevância nos últimos anos e que, de acordo com a literatura que aborda o tema da regulação, poderia ser denominada de modelo de meta-regulação. Neste caso, são os regulados que integram

a instituição que definem as normas éticas, mas a sua fiscalização e/ou execução são confiadas a órgãos externos.

A crescente exigência de eficiência, responsabilidade e transparência, aliada a um certo déficit de credibilidade, tem levado atores e instituições políticas a rever e ajustar as normas, a fiscalização e a execução por si prescritas para assegurar que a conduta dos titulares de cargos políticos corresponde às expectativas dos cidadãos. Nesta perspectiva, e desde os anos 70, muitos países têm vindo a adotar quadros de políticas públicas mais abrangentes para a regulação da ética política, através de uma complexa combinação de regulamentos internos e externos e de supervisão que rege a conduta ética de atores políticos individuais e coletivos. Podem identificar-se três tendências:

1. Tem-se verificado uma expansão significativa do quadro legislativo que regula a ética política na maioria dos países europeus, particularmente nos últimos 20 anos, coincidente com o estabelecimento do mecanismo de revisão do GRECO e a adoção da Convenção das Nações Unidas (Dávid-Barret, 2015).
2. Os quadros regulatórios têm evoluído consideravelmente ao longo dos anos e «são muito mais elaborados e intrusivos do que no passado» (Juillet e Phélippeau, 2018).
3. A definição de normas para atores políticos individuais e coletivos através de legislação específica tem sido a parte mais fácil deste processo regulatório, mas o estabelecimento de uma estrutura de supervisão sólida para a execução dessas normas tem-se revelado uma tarefa aterradora em muitos países.

As reformas parecem ter sido desencadeadas por uma combinação de impulsionadores nacionais e internacionais. A nível interno, o escrutínio e os escândalos dos meios de comunicação social, o surgimento de novos atores políticos, o aumento da politização dos temas e um papel mais interventivo do poder judicial neste domínio. A nível internacional, é relevante o papel significativo desempenhado por organizações governamentais internacionais (como a OCDE, OSCE, o Conselho da Europa, a União Interparlamentar e a UE) e organizações não governamentais (como a Transparência Internacional, a Integridade Global, o IDEA e agências de rating) na promoção, defesa e persuasão de governos nacionais para a adoção de uma série de reformas neste domínio.

4.1.3. A abordagem da dependência de percurso na regulação da ética política

A abordagem de dependência de percurso (institucionalismo histórico) de Saint-Martin na regulação ética começa com o seguinte quebra-cabeças: se uma maior parte da regulação ética fosse sempre «impulsionada pela erosão da confiança dos cidadãos na política, seria de se esperar que os países que enfrentam um problema de declínio na confiança dos cidadãos tivessem convergido na direção de sistemas de regulação ética que incluem pelo menos alguma forma de envolvimento externo ou independente» (Saint-Martin, 2006: 8).

As evidências entre países mostram que nem sempre foi o caso. Alguns países passaram pelos mesmos escândalos e enfrentaram os mesmos níveis decrescentes de confiança dos cidadãos mas, ainda assim, nem observámos uma mudança no sentido de aumentar a regulação, nem esses países seguiram a tendência (na verdade, Saint-Martin afirma que resistiram à tendência).

A abordagem de dependência de percurso possui um argumento válido: as opções regulatórias feitas no passado são integradas na política contemporânea e restringem a capacidade de resposta das políticas públicas aos problemas emergentes. Dito isto, não podemos ignorar dois factos: o primeiro, é que existe uma tendência generalizada no sentido de aumentar a regulação ética (para que o julgamento do que é certo ou errado não seja deixado para a consciência individual); o segundo, é que existe uma crescente pressão externa para que haja eficácia (resultados visíveis), independentemente do percurso de institucionalização da regulação ética nos vários países.

Os legados institucionais são importantes. A reputação de um regime ético ser eficaz é algo que se constrói ao longo do tempo. Um bom histórico de aplicação de disciplina à conduta ética dos membros ajudará a consolidar normas e convenções escritas e não escritas e a aumentar a confiança dos cidadãos no sistema. Dito isto, as coisas podem correr mal a determinada altura. As normas e a aceitabilidade dessas normas podem tornar-se menos consensuais e partilhadas entre os titulares de cargos, o que pode levar a uma erosão da confiança dos cidadãos na autorregulação. Visto que os funcionários políticos podem decidir qual o regime regulatório que querem aplicar, existe a possibilidade de durante algum tempo resistirem a pressões externas para conduzir reformas, mas não sem existirem consequências políticas. Uma vez alterada a tendência geral em relação à regulação ética, resistir à maré poderá acarretar custos políticos. Dito isto, podem ocorrer alguns ajustes minuciosos sem que se altere o modo de regulação. A capacidade do sistema resistir a pressões externas e restaurar a confiança através de pequenas mudanças incrementais depende do nível de sucesso do regime de ética no passado. Por outras

palavras, a dependência de percurso pode ajudar a explicar a resistência à mudança e, em particular, à externalização, caso seja suportada por um bom histórico de execução.

Assim, Saint-Martin tem razão ao dizer que «as políticas também refazem a política» (2006: 8). Por outras palavras, a regulação ética impacta as perceções dos atores sociais relativas à eficácia do regime de ética. Se, por um lado, o regime transmite uma mensagem de retidão, i.e., que os mais altos padrões são mantidos em todos os momentos, isso alimenta a confiança dos cidadãos. Se, por outro lado, o regime transmite uma mensagem de laxismo, *auto-servidão* e *anacronismo* (Williams 2002), então os atores sociais acreditarão que o sistema é incapaz de vigiar os seus próprios agentes.

Embora as perceções dos cidadãos em relação à regulação ética nunca sejam positivas, algumas são mais negativas do que outras. Os benefícios que as pessoas obtêm da regulação ética são indiretos: é feita para o bem da democracia. A regulação ética parte de um pressuposto cético sobre a política de que todo o poder corrompe e, por essa razão, são necessárias algumas regras e mecanismos para vigiar os políticos «poderosos e gananciosos» (Dobel, 1993; Schneider e Ingram, 1997).

O institucionalismo histórico explica apenas parte do processo. O isomorfismo institucional normativo, mimético e coercivo é também importante para explicar este movimento no sentido de reforçar a regulação ética e a sua externalização, ou, na melhor das hipóteses, aplicar modelos híbridos de fiscalização e execução. De facto, existem países (e.g., Suécia) que resistem a reforços regulatórios, mas os custos reputacionais de não agir em conformidade com o que se tornou

«norma» colocam-nos numa posição divergente, com caminhos específicos de desenvolvimento institucional que não são replicáveis em outros países.

Os atores políticos possuem algum grau de autonomia para decidir se querem manter ou mudar o sistema, fazer pequenos ajustes incrementais ou inovações radicais, dar a impressão de que as coisas estão a mudar através da criação de novos órgãos enquanto mantêm o controlo sobre as nomeações e a alocação de recursos, ou conduzir uma reforma com seriedade e perder terreno. Se o regime em vigor tiver um bom histórico de regulação ética juntos dos seus membros, os atores políticos terão uma base mais firme para resistir a exigências ou tendências externas. Se, pelo contrário, o regime for percecionado como sendo ineficaz, existe uma elevada probabilidade dos atores políticos ficarem mais expostos a pressões externas e quererem ser vistos a fazer algo a respeito. Dependendo da pressão exercida e da relevância dessa pressão para o apoio político, os atores políticos vão assumir um compromisso mais credível ou mais superficial relativamente a reformas na regulação ética.

Em poucas palavras, a história é importante para o desfecho atual, mas apenas na medida em que os atores políticos estão cientes de que o caminho que percorrem está a produzir resultados visíveis ou, na melhor das hipóteses, a assegurar aos atores sociais que o sistema é efetivamente vigiado. Por outras palavras, os processos de regulação ética só se reforçam a si próprios ou, no limite, oferecem um terreno mais firme para os atores políticos resistirem a mudanças capazes de alterar o percurso realizado quando existe um bom histórico de execução de normas de conduta. Quando a regulação ética é sistematicamente percecionada como sendo ineficaz, os atores

políticos estão mais expostos a pressões externas para efetuar mudanças. A menos que estejam verdadeiramente comprometidos com mudanças capazes de alterar o percurso realizado, é mais provável que as reformas permaneçam superficiais, com poucos resultados visíveis, gerando assim menos confiança no sistema e alimentando um círculo vicioso de rotatividade de políticas (Monios, 2016).

Existe também uma falácia normativa nas tendências atuais da regulação ética. Os especialistas, as indústrias de consultoria e os mecanismos de revisão internacionais têm impulsionado mais regras escritas (formalização), a proibição de condutas (proibicionismo) e a execução externa de normas éticas (externalização) com base na crença de que estes processos aumentam a confiança dos cidadãos ao despolitizar o processo de regulação ética. Aparentar ser mais imparcial para despolitizar o processo de regulação ética tem as suas desvantagens: as instituições externas podem não ser tão imparciais quanto parecem no papel; podem não ter a capacidade ou ter os seus poderes mal enquadrados. Em poucas palavras, podem revelar-se impotentes. A insistência na externalização da execução pode resultar numa desresponsabilização dos atores políticos em termos de resultados regulamentares. Se as coisas não funcionarem, não é sua culpa, mesmo que não tenham fornecido aos órgãos externos as condições necessárias para trabalhar de forma eficiente.

4.1.4. Quem é regulado?

A regulação ética nos parlamentos, executivos e partidos políticos, embora sejam todas instituições políticas, não é a exatamente a mesma coisa devido à natureza diferenciada de cada instituição e às variações entre os sistemas políticos. Os parlamentos, por exemplo, são,

em última instância, reguladores, com poderes para regular outras instituições públicas e privadas (Kaye, 2003), o que no caso da regulação da ética política torna os deputados simultaneamente autores das regras e alvos das mesmas (Streeck e Thelen, 2005: 13) em muitas áreas, nomeadamente o financiamento político, conflitos de interesse, declarações financeiras, salários e despesas.

Os parlamentos são as principais instituições com poder de decisão nos sistemas democráticos; por essa razão, a governação de um país vai sempre beneficiar de elevados níveis de confiança (Holmberg, Lindberg e Svensson, 2017). A regulação do comportamento parlamentar e dos padrões éticos é um elemento essencial para garantir a confiança dos cidadãos na transparência, eficácia e imparcialidade das decisões parlamentares — e democráticas —, assim como para promover uma cultura que privilegia o interesse público em detrimento do privado.

Assim, os parlamentos têm um papel fundamental a desempenhar na defesa dos mais elevados padrões éticos na vida política, não só porque têm supremacia legislativa — inclusivamente em áreas como a regulação ética, em que são tanto os «reguladores» como os «regulados» — mas também porque são igualmente responsáveis por fornecer e exercer controlo sobre o executivo, incluindo a investigação de más condutas por parte dos seus membros e a aplicação de poderes disciplinares.

As oportunidades para a corrupção e para os delitos no parlamento cresceram nas últimas décadas devido a uma combinação de fatores que levaram ao aumento das interações com terceiros: a ascensão do Estado regulador e a intensa produção de leis e regulamentos;

o aumento do número de empresas e atividades de *lobbying*; a possibilidade de acumular vários cargos, funções ou mandatos; e o declínio na popularidade e visibilidade das funções representativas nacionais. Uma das principais dificuldades na regulação ética a nível parlamentar é que os deputados, ou qualquer funcionário eleito, são titulares de cargos temporários cuja permanência no cargo depende da sua (re)eleição. Por essa razão, é difícil convencer os eleitos a aceitarem e guiarem a sua conduta pelos mesmos princípios éticos, e a imporem sanções credíveis para clarificar conflitos de interesse num *continuum*, i.e., antes e depois do exercício do cargo.

Ao nível dos governos, é expectável a fixação, fiscalização e aplicação de padrões de integridade a todos os membros do executivo.

Os ministros e os secretários de Estado são os titulares dos cargos de maior visibilidade e, por conseguinte, têm o potencial para causar mais danos reputacionais. No entanto, estes não são necessariamente os cargos mais vulneráveis aos riscos de integridade. Outros membros do governo com menos visibilidade, como os adjuntos, conselheiros e outros membros do *staff*, estão geralmente mais expostos a situações de malversação e tráfico de influências e podem causar danos reputacionais consideráveis à integridade do governo. É crucial, por isso, que os executivos estabeleçam normas, mecanismos e processos específicos de regulação ética junto dos seus membros e que o primeiro-ministro seja visto como o garante máximo da conformidade com essas normas.

É provável que os riscos de exposição aumentem quando os processos de tomada de decisão são transparentes. Estes processos tornam-se mais transparentes quando os titulares de cargos são obrigados a revelar os seus ativos patrimoniais e interesses, presentes

e hospitalidade, a criar registos de transparência para atividades de *lobbying*, e a disponibilizar os procedimentos e as informações da agenda do governo para consulta pública. Os riscos de exposição também podem aumentar com a criação de códigos de conduta e orientações para gerir conflitos de interesse aparentes, potenciais e reais no desempenho de cargos públicos. A clarificação das normas relativas a comportamentos (in)aceitáveis também tem a vantagem de reduzir os pretextos para não saber como agir. Dito isto, as normas são sempre representações limitadas e seletivas de uma realidade complexa e em constante mudança. Razão pela qual o seu efeito dissuasivo é sempre irregular. Quando as normas não são suficientemente claras ou simplesmente inexistentes, os titulares de cargos devem ponderar como uma determinada conduta ou prática pode ser percebida pelos seus pares e por elementos externos, porque a autorregulação é a capacidade de compreender que uma determinada conduta ou ação no desempenho de um cargo pode prejudicar a reputação do executivo e/ou originar reclamações a terceiros com uma reivindicação relativa a um processo específico.

Certas condutas e práticas dos ministros e outros membros do governo durante o exercício de funções, que costumavam ser toleradas ou moderadamente desaprovadas, são agora consideradas inaceitáveis. Este é particularmente o caso com uma série de conflitos de interesse. Os padrões éticos que regem os membros dos gabinetes mudaram porque as expectativas sobre esses padrões também se alteraram. Hoje, os cidadãos não só exigem padrões mais elevados para o primado do direito, como são também menos tolerantes em relação à distribuição desigual ou viesada dos benefícios nos termos da lei (Greene, 1990: 244).

Os partidos políticos, por exemplo, são entidades de direito privado, e podem ser sujeitos às leis impostas pelo legislador como qualquer outra entidade regulada, i.e., o regulador não é necessariamente o regulado. Isto é particularmente verdade para partidos sem representação parlamentar ou com representação reduzida, que não podem influenciar os regulamentos definidos pelo parlamento, mas são diretamente afetados pelas leis de financiamento político e indiretamente afetados pelas regras parlamentares e leis eleitorais. Por outro lado, os partidos não estão sujeitos a pressões provenientes de fora do seu grupo político ou tribo. Por outras palavras, o parlamento é um colégio de grupos políticos com diferentes pesos de voto e opiniões políticas, enquanto os partidos políticos são grupos mais homogêneos.

4.1.5. O que é regulado?

Os regulamentos éticos podem abranger uma diferente variedade de aspetos da conduta de um político. Ao examinar os regulamentos éticos dos parlamentos, Kaye delineou três tipos de esferas regulatórias às quais os deputados estavam sujeitos: partidária, institucional e pessoal (Kaye 2003). A primeira esfera diz respeito às obrigações dos deputados para com o seu partido político, nomeadamente, o respeito pela ideologia, opiniões e votos do partido. A esfera pessoal diz respeito a condutas sexuais, financeiras e outras condutas pessoais. A esfera institucional, que está mais diretamente relacionada com o conceito de ética considerado neste estudo, refere-se à etiqueta parlamentar, isto é, ao relacionamento com os pares, ao uso de fundos alocados pelo parlamento para o trabalho político, à conduta durante o serviço e as representações, e aos conflitos de interesse.

A taxonomia de Kaye pode ser aproximadamente aplicada ao executivo e aos partidos políticos, particularmente no caso de conflitos de interesse entre os deveres dos agentes públicos e os seus interesses particulares, pessoais ou profissionais. Um dos aspetos mais regulados são as situações em que os interesses particulares de um indivíduo não são, de forma alguma, compatíveis com os deveres associados ao cargo público. Estes regulamentos atuam em três níveis: à entrada, durante o exercício de funções e após a cessação de funções. Criam uma espécie de barreira aos interesses/atividades particulares antes dos titulares de cargos assumirem as suas funções (incompatibilidades); proíbem os titulares de cargos de se envolverem com interesses ou atividades privadas enquanto exercem funções (impedimentos); e impedem os titulares de cargos de aceitar determinados empregos ou atividades no setor privado, por um período designado, após a cessação de funções (restrições de emprego *ex post*). Existem também outros domínios sujeitos a regulação quando um indivíduo assume um cargo público, a saber, as declarações patrimoniais e de interesses; os conflitos entre os deveres públicos e os interesses privados do indivíduo que possam surgir durante o exercício do cargo, mas não afetem necessariamente o bom exercício das funções públicas; os contatos com terceiros, i.e., *lobbying*, presentes e hospitalidade; a utilização de subsídios e despesas; a utilização de fundos e equipamento públicos para atividades políticas e privadas; e o financiamento político e eleitoral. No entanto, embora existam exemplos de regulamentos que abordam cada um destes domínios, isso não significa que todos os domínios sejam regulados em casos (países e instituições) onde se estabeleceram quaisquer tipos de regras, nem que todos os domínios sejam regulados da mesma forma. Por outras palavras, alguns domínios podem ser regidos por leis, como os regimes

de financiamento político, e outros por regras internas sem força de lei, como os códigos de conduta, conforme explicaremos na secção seguinte.

4.1.6. Que instrumentos são utilizados?

As normas são os padrões e as regras às quais os regulados estão sujeitos. Estas podem variar consoante as tradições e instituições políticas e também na sua forma, conteúdo e âmbito de aplicação. As normas podem ser simplesmente um conjunto de princípios e padrões éticos que orientam a conduta dos titulares de cargos, amplamente conhecidos como Códigos de Ética. Os «Princípios de Nolan» — abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança — são muito provavelmente uma referência para os padrões de ética política, que acabaram por não só informar a reforma ética no parlamento britânico, mas também inspirar regulamentos éticos subsequentes noutras democracias (Dávid-Barret, 2015).

Estes padrões e princípios exigem regras de conduta mais detalhadas que permitem a sua aplicação prática, apesar de andarem sempre de mãos dadas. Formalmente, estas regras podem ser inscritas em leis penais e administrativas gerais (que não se enquadram no nosso conceito de autorregulação nem tratam da atividade quotidiana dos titulares de cargos), em regras de procedimentos e regulamentos internos de instituições e organizações, e em códigos de conduta ou resoluções. Na maioria das vezes, as normas éticas distribuem-se por esta malha de diferentes formas de regulação. Algumas são juridicamente vinculativas ou uma simples carta de princípios, com mais ou menos detalhes sobre a regulação dos comportamentos.

Enquanto algumas podem simplesmente abordar questões como os conflitos de interesse, outras têm um âmbito mais alargado e podem regular o código de vestuário ou o uso da linguagem, a conduta fora do parlamento e nas redes sociais, os contactos com terceiros, ou conter cláusulas para evitar outros comportamentos socialmente inaceitáveis, tais como o assédio sexual.

Um terceiro conjunto de instrumentos inclui os registos de interesses e declarações patrimoniais. Certos tipos de interesses não podem ser considerados incompatíveis com o cargo, mas podem, em algum momento, gerar conflitos reais ou potenciais com as atividades do titular do cargo. Assim, pode ser solicitado aos titulares de cargos que declarem informações sobre os seus bens, rendimentos e interesses.

Em alguns contextos, as regras de ética estão em vigor sem mecanismos de fiscalização e execução. No entanto, a teoria sugere que as regras são mais eficazes quando existe uma probabilidade elevada de detetar e punir violações (Becker, 1968; Klitgaard, 1988). A ausência de tais mecanismos acarretaria o risco de transformar as normas em «leões sem dentes». Alguns regimes regulatórios não incluem esta dimensão, apenas têm regras que devem orientar a conduta dos titulares de cargos, deixando o seu cumprimento à sua responsabilidade. Como explicado anteriormente, numa fase inicial de resposta aos escândalos de corrupção e ao clamor público, muitos órgãos políticos têm respondido com a elaboração de normas e instrumentos de transparência. Estes acabaram por se revelar insuficientes para alterar comportamentos e evitar novas polémicas, pois dependiam exclusivamente da consciência do titular do cargo, sem supervisão externa. Por isso, numa segunda tentativa de lidar com os delitos, houve uma explosão das chamadas *burocracias éticas*.

Ao longo do tempo e devido aos escândalos, um número crescente de parlamentos adotou regras mais complexas para governar a conduta de representantes políticos eleitos e a fiscalização foi delegada a agências burocráticas mais ou menos independentes, conhecidas como reguladores éticos (Bolleyer et al., 2018; Saint-martin, 2009). Como explica Saint-Martin (2009: 9), isto marcou o início da institucionalização de uma área de especialização em ética parlamentar. Um processo pontuado por tensões e conflitos porque, num sistema regulatório mais independente, são os burocratas que tomam as decisões sobre o cumprimento das regras de ética que se aplicam aos representantes políticos eleitos.

4.1.7. Quais são as abordagens regulatórias utilizadas?

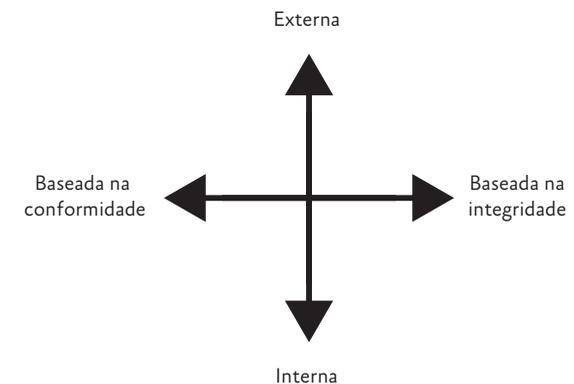
O modo como as várias componentes de um sistema de gestão de integridade, com os seus diferentes níveis de execução, são desenhadas e estabelecidas, terá um impacto diferente na relação entre os reguladores e os regulados (Heywood, 2015). A literatura distingue duas abordagens principais à gestão da ética (OCDE, 2016): uma abordagem baseada na conformidade e uma abordagem baseada na integridade. A maioria dos países tende a investir em soluções baseadas na conformidade aplicáveis a todos os atores políticos, de cima para baixo, através da externalização das funções de fiscalização e execução. Além dos quadros jurídicos externos, a fiscalização e a execução, em anos recentes os partidos, os parlamentos e os executivos também adotaram uma série de medidas autorregulatórias, como os códigos internos de conduta e órgãos disciplinares.

Com base nas duas dimensões de integridade de Dobel — a dimensão jurídico-institucional e a dimensão de responsabilidade pessoal (Dobel, 1999), Blomeyer (2020) fala sobre os *Sistemas de Integridade Parlamentar* (SIP), que considera serem um tipo de instituição. A dimensão jurídico-institucional refere-se à integridade como resultado do cumprimento de regras claramente definidas para se evitar conflitos de interesse, expor interesses privados, e agir de acordo com os valores institucionais do parlamento. A dimensão de responsabilidade pessoal exige que os deputados aprendam a gerir os conflitos de interesse com responsabilidade e capacidade de decisão para avaliar qual a linha de ação mais adequada (Blomeyer, 2020: 562–3). Outros conceptualizaram a regulação de conflitos de interesses dividindo-a em duas dimensões: mecanismos legais para prevenir determinadas situações (nomeadamente as proibições e regras de incompatibilidade) ou aqueles focados na divulgação de situações (como os requisitos de transparência) (Matarella, 2014). Fazendo um balanço desta conceptualização (Bolleyer et al., 2018; Bolleyer e Smirnova, 2017), foram identificados três elementos de regimes de conflitos de interesse (CDI): o rigor de CDI, as sanções de CDI e a transparência de CDI. O *Rigor de CDI* capta os aspetos do regime que aumentam a probabilidade de violações formais de CDI serem oficialmente detetadas e sujeitas a notificação (o rigor das regras e a natureza da execução). As *Sanções de COI* captam os custos impostos aos parlamentares quando são detetadas violações de COI. E a *Transparência de COI* capta as condições para o controlo de terceiros.

Outros propuseram abordagens ligeiramente diferentes, de acordo com o locus da apropriação — interna vs externa — e o tipo de

abordagem adotada — conformidade vs integridade (figura 12). A literatura sobre fraude académica (McCabe e Treviño, 1993) mostra que os métodos de regulação ética que destacam os mecanismos de conformidade e «salientam a natureza “nós contra eles” da relação de controlo [...] podem contrariar e minar a eficácia dos métodos de controlo destinados a promover um sentido de responsabilidade partilhada» (Lange, 2008: 711) e a internalização dos valores associados ao comportamento ético.

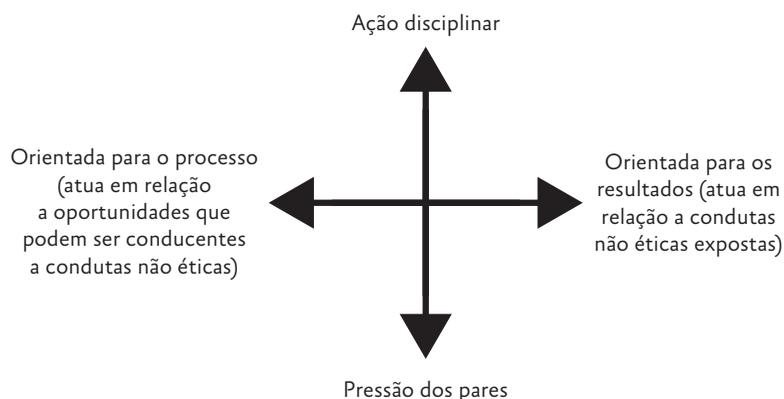
Figura 12 Abordagens aos regulamentos éticos na política



As abordagens de controlo internas à organização também podem ser classificadas em termos da sua orientação — resultado versus processo (figura 13), (Marchand Simon, 1958; Ouchiand Maguire, 1975). Esta abordagem tenta influenciar a conduta dos membros da instituição através da promessa de recompensas ou punições futuras ou da monitorização proativa da conduta dos membros antes, durante e após o exercício do cargo, «com o objetivo de garantir que os indivíduos estão a agir no interesse da organização» (Lange, 2008:

712), recorrendo a diferentes canais de transmissão (Johnson e Gill, 1993; Ouchi, 1979), i.e., transmitindo os padrões éticos através de canais disciplinares formais ou de pressão dos pares.

Figura 13 Abordagens à regulação ética nas instituições políticas



4.2. Os impulsionadores da regulação

4.2.1. Delitos e escândalos

Os escândalos que envolvem agentes ou instituições políticas têm sido os principais impulsionadores da regulação ética e exigiram o estabelecimento de recursos legais, novas formas de requisitos de transparência, regras de conformidade, e registos (Bolleyer et al. 2018; Dávid-Barrett 2015). Vários casos ilustram esta conclusão, nomeadamente, França, Reino Unido, e até Portugal. No entanto, muitos regimes europeus já perceberam que uma maior transparência pode não ter sido suficiente para eliminar a corrupção política. Por essa razão, numa segunda vaga regulatória, vários parlamentos reagiram a novos escândalos — muitos relacionados com abuso de poder, corrupção ou tráfico de influências —

com a adoção de *códigos de ética* ou *códigos de conduta*.

No Reino Unido, o escândalo *cash for questions* de 1994, no qual alguns deputados foram acusados de terem aceite pagamentos em troca de colocarem questões específicas no parlamento, levou à criação da Comissão para as Normas na Vida Pública e à subsequente elaboração de um código de conduta parlamentar para deputados e Lordes.²⁰ Em 2011, o escândalo *cash for amendments*, que envolveu Deputados do Parlamento Europeu (DPE), levou o Parlamento Europeu a rescrever o seu código de conduta e o parlamento austríaco a implementar medidas para regular o *lobbying* (Bolleyer, 2018:131).²¹ Nos últimos anos, em França, verificou-se também um aumento evidente do número de reformas éticas que abordaram problemas de várias naturezas, entre outros, a integridade, o conflito de interesses e o abuso de fundos públicos. As reformas foram motivadas por uma série de escândalos, sendo o mais notório o caso Cahuzac, que envolveu um ministro acusado de lavagem de dinheiro e fraude fiscal.

Portugal também não conseguiu evitar a corrupção política e os escândalos de conflito de interesses, nem conseguiu escapar à necessidade de abordar estes problema através da reforma dos seus regulamentos éticos. Em 2016, na sequência de uma controvérsia sobre o segundo emprego de um deputado e ex-ministro, foi criada no parlamento uma comissão ad hoc para a transparência na vida pública, com o objetivo de levar a cabo uma reforma dos regulamentos éticos. Embora tenha sido este o caso que levou à criação da comissão e o seu trabalho de reforma ética, a porta já tinha sido aberta por uma série de delitos prévios, incluindo o alegado suborno de um primeiro-ministro (de Sousa e Coroado, 2022).

4.2.2. Democratização e difusão de políticas

Outro impulsionador crucial da disseminação da regulação ética foi o movimento internacional de promoção da democracia, através do qual organizações internacionais recomendaram alguns instrumentos regulatórios às democracias mais recentes, incluindo os códigos de conduta e os regulamentos de *lobbying*, como parte de pacotes anticorrupção (Dávid-Barrett, 2015). Um número significativo de instrumentos jurídicos não vinculativos promoveu padrões de conduta para as instituições democráticas, conforme resumido na tabela 6.

Tabela 6 Instrumentos de Direito Internacional e Padrões de Conduta

1996	A Assembleia Geral das Nações Unidas adota um «modelo código de conduta internacional para agentes públicos» como ferramenta para orientar os esforços contra a corrupção.
1997	O CdE adota os Princípios Orientadores Contra a Corrupção, que incluem o número 15, «para incentivar a adoção, pelos representantes eleitos, de códigos de conduta [...]» (Conselho da Europa, Comité de Ministros, 1997). É adotada a Convenção Antissuborno da OCDE, que exige que os signatários implementem uma legislação nacional que proíba o pagamento de subornos a agentes públicos estrangeiros — incluindo parlamentares — no contexto de transações comerciais internacionais.
1999	A Convenção Penal sobre a Corrupção do CdE obriga os Estados a proibir o suborno ativo e passivo de assembleias públicas nacionais. O CdE cria o Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) para monitorizar o cumprimento das normas anticorrupção e promover os Princípios Orientadores. A Recomendação 60 ^o do CdE para o Congresso das Autoridades Locais e Regionais sobre a integridade política dos representantes eleitos locais e regionais inclui um código de conduta como anexo, que fornece orientações sobre como desempenhar deveres diários em conformidade com os princípios éticos e adotar medidas preventivas para reduzir o risco de corrupção.
2000	A Assembleia Parlamentar da Resolução 1214 do CdE atesta o crescente consenso internacional sobre a necessidade de um mecanismo de divulgação dos interesses dos membros como mínimo para regulação da conduta parlamentar.

2005	A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção estabelece uma obrigação juridicamente vinculativa para os signatários «de aplicar, dentro dos [seus] próprios sistemas institucionais e legais, códigos ou normas de conduta para o desempenho correto, honroso e adequado das funções públicas».
2006	A Declaração de Bruxelas da Assembleia Parlamentar da OSCE estabelece recomendações para regular as normas profissionais dos parlamentares.
2010	A Resolução 316 do CdE (Conselho da Europa, 2010) para o Congresso das Autoridades Locais e Regionais centra-se nos riscos de corrupção e destaca a importância de promover uma «cultura baseada em valores éticos».
2012	É lançada a 4 ^a Ronda de Avaliação do GRECO, com foco na Prevenção da Corrupção no que diz respeito a deputados, juízes e procuradores.

Fonte: (Dávid-Barrett, 2015)

A adoção destes instrumentos regulatórios impostos ou promovidos por várias organizações internacionais — como a OCDE, a OSCE e o Conselho da Europa, a par dos relatórios periódicos emitidos pela UE, nomeadamente, o Semestre Europeu, o relatório Anticorrupção e o mais recente relatório sobre o primado do Direito — criou uma vaga de difusão de políticas entre os países. Por outras palavras, os governos tendem a estabelecer como referência as práticas de outros países quando lidam com desafios semelhantes.

4.3. Dimensões e indicadores da regulação da ética política: normas, fiscalização e execução

Como a literatura sobre regulação nos relembra, os regimes regulatórios baseiam-se em três dimensões: normas, fiscalização e execução (tabela 7), que podem ser diretamente transpostas para o campo dos regulamentos éticos, quer estejamos a falar de regimes de comando e controlo, autorregulação ou meta-regulação.

Tabela 7 Regulação da ética política: dimensões e indicadores

Dimensões	Indicadores
Normas	<ul style="list-style-type: none">• Existência de regras de ética• Forma das regras de ética (códigos de conduta, regulamentos internos, leis penais, entre outros)• Sujeitos das regras (deputados, membros do governo, funcionários do partido, conselheiros, <i>staff</i> e terceiros)• Âmbito das regras
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none">• Existência de um órgão de fiscalização• Composição do órgão• Poderes• Âmbito da fiscalização
Execução	<ul style="list-style-type: none">• Existência de um órgão de fiscalização• Composição do órgão• Poderes• Âmbito da aplicação

4.3.1. Normas

As normas são os padrões e as regras às quais os regulados estão sujeitos. Estas podem variar consoante as tradições e instituições políticas, tal como aprofundado nos capítulos subsequentes, e também na sua forma, conteúdo e âmbito de aplicação.

As normas podem ser simplesmente um conjunto de princípios e padrões éticos que orientam a conduta dos titulares de cargos, amplamente conhecidos como Códigos de Ética. Os «Princípios de Nolan» são muito provavelmente a referência mais importante para os padrões de ética política, visto que acabaram por não só informar a reforma ética no parlamento britânico, mas também inspirar subsequentes regulamentos éticos noutras democracias (Dávid-Barret, 2015). Resultantes do escândalo *cash for questions* e da criação do Comité de Normas na Vida Pública, em 1995, no parlamento britânico, os sete Princípios de Nolan são: abnegação,

integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança.

Estes padrões e princípios exigem regras de conduta mais detalhadas que permitem a sua aplicação prática. Formalmente, estas regras podem ser inscritas em leis penais e administrativas gerais (que não se enquadram no nosso conceito de autorregulação nem tratam da atividade quotidiana dos titulares de cargos), em regras de procedimentos e regulamentos internos de instituições e organizações, e em códigos de conduta ou resoluções. Muitas vezes, as normas éticas distribuem-se por esta malha de diferentes formas de regulação. Alguns são juridicamente vinculativos ou uma simples carta de princípios, com mais ou menos detalhes sobre a regulação dos comportamentos. Enquanto alguns podem simplesmente abordar questões como os conflitos de interesse, outros têm um âmbito mais alargado e podem regular o código de vestuário ou o uso da linguagem, a conduta fora do parlamento e nas redes sociais, os contactos com terceiros, ou conter cláusulas para evitar outros comportamentos socialmente inaceitáveis, tais como o assédio sexual.

As normas podem abordar um número significativo de problemas, tais como incompatibilidades e impedimentos *ex ante* e *ex post*, conflitos de interesses, presentes e hospitalidade, e contactos com terceiros. Por exemplo, os códigos de conduta definem orientações para o comportamento dos titulares de cargos nas suas atividades diárias e na sua relação com os seus pares, eleitores, a administração pública e terceiros. Outros instrumentos destinados a controlar os conflitos de interesse reais e potenciais são as regras de incompatibilidade e impedimento. Estas regras definem as situações onde os interesses particulares de um indivíduo não podem, de forma alguma, ser

compatíveis com o seu cargo público. Criam uma espécie de barreira à entrada, antes dos titulares de cargos assumirem funções (incompatibilidades), e ainda uma barreira que determina o que os titulares de cargos estão proibidos de fazer no exercício de funções (impedimentos).

Um terceiro conjunto de instrumentos inclui os registos de interesses e declarações patrimoniais. Certos tipos de interesses não podem ser considerados incompatíveis com o cargo, mas podem, em algum momento, gerar conflitos reais ou potenciais com as atividades do titular do cargo. Assim, os titulares de cargos podem ser solicitados a declarar informações sobre os seus bens, rendimentos e interesses.

Por fim, as normas éticas podem ser dirigidas a diferentes indivíduos. Embora os principais alvos sejam os próprios titulares de cargos, quer sejam membros do parlamento, membros do governo, como ministros e secretários de Estado, ou funcionários do partido, as normas também podem ser direcionadas a conselheiros e outros membros do *staff*, terceiros, como lobistas, ou membros do partido em geral.

4.3.2. Fiscalização

Embora exista uma literatura relativamente extensa sobre as normas, e apesar do aumento significativo do número de *burocracias éticas*, tem sido dada menos atenção às dimensões de fiscalização e execução da regulação ética na política (Allen, 2016). O aspeto problemático é que os reguladores desses instrumentos jurídicos não vinculativos eram também regulados pelos mesmos. Por outras palavras, durante a primeira vaga de regulação ética, os legisladores estavam — pelo menos em parte — a regular-se a si próprios, o que

levantou suspeitas e dúvidas sobre a sua imparcialidade, equidade e responsabilização.

A fiscalização refere-se à recolha de informações sobre o cumprimento das normas e regras em vigor. Alguns regimes regulatórios não incluem esta dimensão, apenas têm regras que devem orientar a conduta dos titulares de cargos, deixando o seu cumprimento à sua responsabilidade. Na verdade, é possível existirem regras de ética sem esses mecanismos. No entanto, a teoria sugere que as regras são mais eficazes quando existe uma elevada probabilidade de detetar e punir violações (Becker, 1968; Klitgaard, 1988). Deste modo, independentemente da natureza do regime ético, i.e., se é baseado na conformidade ou na divulgação, deve ser sempre complementado com a fiscalização e a execução. A ausência de tais mecanismos acarretaria o risco de transformar as normas em «leões sem dentes».

Ao longo do tempo e devido aos escândalos, um número crescente de parlamentos adotou regras mais complexas para governar a conduta dos representantes políticos eleitos e a fiscalização foi delegada a agências burocráticas mais ou menos independentes, conhecidas como reguladores éticos (Bolleyer, et al. 2018; Saint-Martin, 2009). Como explica Saint-Martin (2009: 9), isto marcou o início da institucionalização de uma área de especialização em ética parlamentar. Um processo pontuado por tensões e conflitos porque, num sistema regulatório mais independente, são os burocratas que tomam as decisões sobre o cumprimento das regras de ética que se aplicam aos representantes políticos eleitos.

Os órgãos de fiscalização são responsáveis por supervisionar o cumprimento das normas, mas o seu âmbito de atuação, os seus

poderes e o seu desenho institucional podem assumir várias formas. Conforme descrito na secção das normas, as regras de ética abordam vários aspetos, desde declarações patrimoniais e de interesses a presentes e hospitalidade. Assim, pode haver um único *super órgão de fiscalização* que fiscaliza o cumprimento de todas as normas ou uma combinação de órgãos, cada um dedicado a um certo tipo de norma. Os poderes dos órgãos de fiscalização também podem variar: podem ser proativos e iniciar investigações por conta própria; ou podem ter de esperar por uma denúncia que desencadeie a ação; podem ser autorizados a recolher provas fora da instituição (nos meios de comunicação social, por exemplo), conduzir inquéritos e solicitar a assistência de outros órgãos, como as autoridades fiscais, ou não encaixar em nenhum dos casos acima referidos. Em relação ao desenho institucional, estão em vigor três modelos:

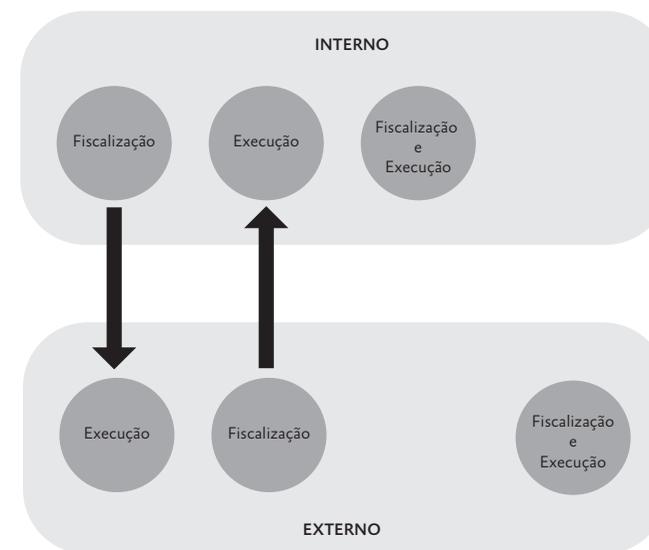
- Fiscalização interna conduzida pelos pares, que tem levantado suspeitas relativamente à imparcialidade, conforme explicado acima.
- Fiscalização interna gerida por um burocrata da instituição (por exemplo, o funcionário público de mais alto nível no parlamento).
- Fiscalização externa, i.e., fiscalização por um órgão administrativo ou judicial, que é organicamente e formalmente independente da instituição fiscalizada.

4.3.3. Execução

A execução depende, em primeiro lugar, da existência de sanções previstas em instrumentos jurídicos vinculativos e não vinculativos,

i.e., nas normas. As sanções por incumprimentos nem sempre foram previstas, especialmente em matérias reguladas por instrumentos não vinculativos, como códigos de ética e códigos de conduta. Quando prescritas, as sanções podem ser de natureza disciplinar, administrativa ou penal, o que tem um impacto determinante na institucionalização da fiscalização. Durante a primeira vaga de regulamentos éticos na política, a execução, uma vez em vigor, pertencia aos tribunais, que julgavam as infrações penais ou administrativas. Porém, à medida que foram surgindo novos instrumentos de autorregulação ética, e os mesmos se expandiram, a execução entrou também no âmbito disciplinar e deixou de ser exclusiva do pilar judicial.

Figura 14 Modelos de fiscalização e execução



A execução das regras está também profundamente ligada à dimensão de fiscalização, mas não depende necessariamente dela. Diferentes modelos existem e coexistem. A figura 14 apresenta as diferentes combinações entre as duas funções. Nos modelos 1 e 2, a fiscalização e a execução são autónomas. No caso do modelo 1, a fiscalização pertence a um órgão interno da instituição fiscalizada, enquanto a execução é externa. Este é tipicamente o caso quando um órgão disciplinar realiza um exame preliminar, mas transfere as responsabilidades de execução para os tribunais judiciais. No segundo modelo, o posicionamento das duas funções está invertido. A fiscalização é externa, geralmente conduzida por um órgão administrativo autónomo que detém poderes de investigação e pode emitir recomendações, mas a palavra final sobre possíveis sanções depende da instituição, frequentemente do parlamento ou do primeiro-ministro, e tem como base a fiscalização. Em outros casos, a execução pode coincidir com a fiscalização quando os órgãos reguladores são os mesmos. Mais uma vez, a função pode ser interna ou externa à instituição supervisionada. O primeiro caso pode ser ilustrado por comissões de ética parlamentares que detêm tanto poderes de fiscalização como de execução. Em contraste, este último caso pode ser representado, por exemplo, por agências anticorrupção com múltiplas competências ou, no caso de regras de incompatibilidade e impedimento, pelo Tribunal Constitucional Português.

Capítulo 5

Mapeamento da autorregulação da ética política em toda a Europa: partidos políticos, parlamentos e executivos

No capítulo 5, fornecemos um mapeamento abrangente das medidas de autorregulação da ética política adotadas por todos os Estados-Membros da UE-27 e pelo Reino Unido, a nível partidário, parlamentar e governamental, identificando e discutindo as tendências e as boas práticas comuns.

5.1. A importância dos padrões éticos para as instituições políticas

Os partidos políticos, os parlamentos e os governos são as instituições políticas fundamentais da democracia representativa (Groop, 2013) e, por essa mesma razão, atraem mais atenção do público, pelo bem e pelo mal. As instituições políticas podem ser definidas como um conjunto de «regras, procedimentos de conformidade e práticas operacionais padrão» que estruturam a relação entre os titulares de cargos políticos e os cidadãos (Hall e Taylor, 1996). Estas são em grande parte responsáveis por socializar os indivíduos na política, fornecendo aos seus membros as habilidades políticas e as matrizes morais necessárias para desempenharem os seus deveres e aplicarem esses padrões de conduta aos seus membros.

Por que razão é relevante as instituições políticas estabelecerem e aplicarem padrões éticos aos seus membros? Do ponto de vista organizacional, sempre que um poder é delegado, existe o risco dos indivíduos selecionados para concorrer, falar e assumir compromissos públicos em nome do partido e ocupar um cargo, poderem comprometer a confiança que lhe está subjacente. Se os riscos de integridade não forem sistematicamente examinados e abordados internamente pelas instituições políticas, bem como por atores externos, é provável que se manifestem através de múltiplos danos financeiros, organizacionais e reputacionais aos atores envolvidos, os seus pares, as instituições anfitriãs e à política em geral.

Do ponto de vista individual, o tom ser definido no topo ajuda a consolidar «os valores morais e os códigos de ética que sustentam as estratégias inspiradas na cooperação e no interesse público existentes dentro de organizações públicas e privadas» (Della Porta e Vannucci, 2005). Se as pessoas começam a acreditar que os seus líderes e as instituições políticas às quais pertencem não são confiáveis, e que a sua visão e as suas expectativas da política são irrealistas, sentem-se enganadas, desanimadas e indignadas (Morrison, 1994), o que abre espaço para o cinismo político. Quando as referências

morais numa relação contratual se perdem, o indivíduo torna-se cínico e mais disposto a aceitar a corrupção como norma (Abraham et al., 2020: 2). Por conseguinte, esclarecer e manter padrões éticos dentro das instituições políticas é essencial para uma governança democrática.

Num contexto em que a conduta dos atores políticos é cada vez mais escrutinada, tornando menos nítida a divisão entre o foro público e privado, a integridade (e a reputação de integridade) tornou-se um valor proeminente para o desempenho das instituições políticas numa democracia a todos os níveis — desde a seleção de candidatos à elaboração de legislação e políticas públicas (Huberts, 2018). Os meios de comunicação social têm desempenhado um papel importante nessa transformação qualitativa da política democrática, investigando e cobrindo em detalhe as alegações e violações dos regulamentos éticos vigentes (Sabato, 1991). Se o fizeram com um interesse genuíno de investigar e relatar factos de forma verdadeira, objetiva, imparcial e responsável, ou simplesmente para vender manchetes com as mais recentes revelações de irregularidades graves por parte de atores políticos, é algo a explorar em estudos futuros. Provavelmente, a realidade encontra-se algures entre um e outro. O que sabemos é que os meios de comunicação social têm estado igualmente preocupados com a denúncia de novos casos de má conduta e com a cobertura de novos desenvolvimentos no domínio da regulação ética. A regulação ética oferece um critério para orientar (e distinguir) as abordagens mediáticas à integridade política: cobrir violações de regras, omissões legislativas ou o mau desempenho dos órgãos de fiscalização e execução «não é o mesmo que cobrir rumores infundados sobre atores políticos» (Rosenson, 2006: 149).

Embora os escândalos relatados que envolvem agentes e/ou instituições políticas tenham sido um dos principais impulsionadores da regulação ética nos últimos anos (Bolleyer et al., 2018; Dávid-Barret, 2015), os meios de comunicação social não foram os únicos responsáveis por esta viragem moral na governança democrática. O aumento da polarização e o uso da acusação de má conduta ética como arma política; a entrada em jogo de novos *guerreiros da integridade*, como as ONGs anticorrupção com uma agenda de governança para o bem; o surgimento do populismo e o apelo eleitoral da retórica anti-elitista; a erupção das redes sociais, a sede de sensacionalismo e a subsequente redução de espaços reservados na política; e a pressão de organizações internacionais através dos seus mecanismos de revisão de implementação e relatórios de conformidade, também contribuíram para esta crescente preocupação com os padrões éticos na política.

Como as leis e os códigos de conduta e a sua institucionalização devem refletir a ética de uma sociedade democrática, espera-se que a sua violação seja encarada com desaprovação pela opinião pública. Na prática, nem sempre é o caso. A conduta, publicamente exposta e julgada, pode propositadamente ou inadvertidamente cair fora do âmbito da regulação. A simpatia política ou a proximidade com o malfeitor também ofuscam os julgamentos. Por essa razão, a integridade política tem tanto a ver com as normas legais/formais esclarecerem o que está certo e errado, como com as normas e expectativas mais informais serem relevantes para julgar uma determinada conduta no desempenho de deveres públicos (Huberts, 2014).

Conforme discutido no capítulo 5, a má conduta ética no exercício de um cargo pode assumir diferentes formas e será julgada de forma

diferente pelos titulares de cargos políticos e pelo público em geral. Algumas são considerados mais prejudiciais para a reputação pessoal e institucional do que outras. Um desafio crucial para qualquer governo democrático é garantir que os padrões de conduta no exercício de um cargo correspondam às mudanças nas expectativas da opinião pública. Esta não é de todo uma tarefa fácil. Não existe uma abordagem certa para fazê-lo de forma eficaz. Em vez disso, foi adotado um amplo conjunto de estratégias e medidas. Algumas são reações impulsivas a novos escândalos e casos divulgados. Outras são adotadas como parte de uma estratégia de controlo de danos, i.e., a redução e prevenção de riscos de impropriedade para evitar ter de lidar com danos reputacionais numa fase posterior.

Os regulamentos éticos são frequentemente adotados ou revistos em reação a escândalos. Por conseguinte, são desenvolvidas regras: (1) em resposta a ocorrências/conduitas específicas, portanto mais focadas em más condutas éticas expostas e com pouca aplicabilidade preventiva; (2) sem grande tentativa de vinculá-las a normas constitucionais básicas e à capacidade de execução dos órgãos de fiscalização e, portanto, facilmente contestadas ou dificilmente cumpridas; e (3) com complexidade acrescida, sem seguirem necessariamente uma lógica incremental, mas de forma confusa e com visão limitada e, portanto, sem abrangerem o quadro mais amplo a que se destinam os regulamentos éticos (Moinos, 2016).

De acordo com Greene, devem ser considerados dois princípios constitucionais na adoção de regulamentos éticos: o primado do direito, que é um princípio orientado para o processo, e a imparcialidade, que é um princípio orientado para os resultados (Greene, 1990: 234). O princípio da imparcialidade pode ser discernido

da igualdade social, o que significa que os titulares de cargos não devem permitir que as suas preocupações tenham qualquer influência nas suas deliberações. Por outras palavras, o exercício de funções públicas deve ser considerado pelos outros como imparcial. O princípio do primado do direito dita que os agentes públicos só podem exercer a autoridade que lhes é conferida através de leis e devem «aplicá-la imparcialmente» (Greene, 1990: 234).

O princípio da imparcialidade é esperado dos atores políticos nas suas capacidades de elaboração de políticas, reguladoras/legislativas e administrativas (aplicação da lei). Três propriedades/atributos chave da imparcialidade devem ser salvaguardados (Greene, 1990: 234):

- *Ganhos financeiro*: os atores políticos não devem estar numa posição em que possam ganhar financeiramente com o desempenho das suas funções;
- *Favoritismo*: os atores políticos não devem colocar-se numa posição em que possam favorecer ou dar a impressão de que poderiam favorecer pessoas com quem estão atualmente ou estiveram recentemente associadas de forma próxima; e
- *Viés*: os atores políticos não devem expressar opiniões que indiquem que não é razoável esperar que apliquem a lei de forma imparcial.

Certas condutas e práticas que costumavam ser toleradas ou moderadamente desaprovadas durante o exercício de cargos políticos são agora consideradas inaceitáveis. Isto é particularmente o caso com uma série de conflitos de interesse e influências indevidas sobre atores

políticos que desviam recursos e políticas para longe do bem comum, minando a democracia (Etzioni, 2014).

Os padrões éticos na política mudaram porque as expectativas relativamente a esses padrões também se alteraram. Hoje em dia, os cidadãos não só exigem dos seus atores e instituições políticas padrões mais elevados para o primado do direito, como são também menos tolerantes em relação à distribuição desigual ou viesada dos benefícios nos termos da lei. Ao adotar e implementar a autorregulação ética, as instituições políticas não estão apenas a reagir à crescente preocupação pública, mas também a responder a uma mudança dos valores sociais (Greene, 1990: 244). Além disso, tornou-se óbvio que as regras de etiqueta não escritas e consuetudinárias haviam caído ou estavam a ser interpretadas de formas amplamente divergentes, originando disputas internas sem solução sobre que padrões devem ser mantidos no desempenho de deveres. Claramente, existe uma tendência para abordagens à gestão da integridade na política baseadas na codificação e na conformidade.

5.1.1. Definir o tom no topo

A literatura sobre o controlo da corrupção e a gestão da integridade vê muitas vezes a *integridade na liderança* como um requisito para combater a corrupção política, elevar os padrões éticos na esfera política e restaurar os níveis de confiança nas instituições políticas.

Um líder que combina integridade e competência é um ativo altamente valioso para a reputação de um país, interna e externamente, e, ao longo do tempo, tende a ser mais eficaz do que os líderes que desconsideram a ética do processo para alcançar resultados políticos

de desejáveis. Sacrificar a transparência, a imparcialidade e até mesmo a legalidade em prol dos resultados é um compromisso moral que muitas vezes deixa uma fatura amarga para os cidadãos pagarem a longo prazo.

Além dos traços pessoais, a vontade política (ou a falta dela) também é apontada como um elemento crucial na explicação do (des) sucesso da regulação ética. Outros motivos para o fracasso também são discutidos na literatura, entre eles: a ausência de apropriação das medidas implementadas (em particular, se forem impostas por uma entidade externa); a falha na institucionalização de reformas (adoção de normas ignorando a sua fiscalização e execução); poucos ou nenhuns resultados visíveis (ocorrências repetidas e práticas resilientes); e uma elevada dependência da eficácia de órgãos externos com capacidade limitada.

Os líderes políticos são responsáveis por garantir que as instituições políticas que lideram mantêm os mais altos padrões de conduta para os seus membros. Não só têm a obrigação moral de assegurar que estas instituições cumprem a sua missão, como também são incentivados a fazê-lo, uma vez que as instituições políticas que atuam de acordo com os padrões éticos podem esperar melhores relações de confiança e um maior apoio dos cidadãos. Um bom desempenho institucional origina benefícios tangíveis (reputacionais) para os titulares de cargos. A máxima «fazer bem fazendo o bem» parece trazer retorno tanto na política como no setor empresarial. Maximizar o apoio em detrimento da ética não é sensato porque uma dinâmica alimenta a outra. Investir no desempenho ético das instituições políticas compensa no médio e longo prazo. O oposto, no entanto, é mais frequentemente observado: desinvestir na ética e ignorar

os alarmes que soam pode causar danos irreparáveis à legitimidade das instituições democráticas.

É provável que os riscos de exposição aumentem quando os processos de tomada de decisão são transparentes. Estes processos tornam-se mais transparentes quando os titulares de cargos são obrigados a revelar os seus ativos patrimoniais, interesses, presentes, e hospitalidade, criar registos de transparência para atividades de *lobbying*, e disponibilizar os procedimentos e as informações da agenda do governo para consulta pública. Os riscos de exposição também podem aumentar com a criação de códigos de conduta e orientações para gerir conflitos de interesse aparentes, potenciais e reais no desempenho de cargos públicos. A clarificação das normas relativas a comportamentos (in)aceitáveis também tem a vantagem de reduzir os pretextos de não saber como agir. Dito isto, as normas são sempre representações limitadas e seletivas de uma realidade complexa e em constante mudança. Razão pela qual o seu efeito dissuasivo é sempre irregular. Quando as normas não são suficientemente claras ou simplesmente inexistentes, os titulares de cargos devem ponderar como uma determinada conduta ou prática pode ser percebida pelos seus pares e por elementos externos, porque a autorregulação é a capacidade de compreender que uma determinada conduta ou ação no desempenho de um cargo pode prejudicar a reputação do executivo e/ou originar reclamações a terceiros com uma reivindicação relativa a um processo específico.

Nos últimos anos, as instituições políticas adotaram uma série de medidas autorregulatórias, tais como códigos de conduta para os seus membros, e algumas definiram órgãos específicos para supervisionar e executar essas normas (Hine, 2006; Dávid-Barret, 2015). A literatura

também abrange, de forma dispersa, a natureza e a qualidade das políticas de controlo da corrupção e as razões pelas quais estas falharam sistematicamente na sua entrega (Johnston, 2005; Mungiu-Pippidi, 2006; Batory, 2012; Amundsen, 2006; Persson et al., 2013). Contudo, pouco foi dito sobre estes desenvolvimentos internos às instituições políticas centrais da democracia representativa. Há uma série de inovações legais e institucionais dentro das instituições políticas centrais da democracia representativa que ainda precisam de ser explicadas.

Neste capítulo, vamos mapear a regulação ética desenvolvida e implementada internamente pelos partidos políticos, parlamentos e governos, e identificar possíveis tendências. Analisaremos principalmente a forma como estas instituições políticas estabeleceram padrões éticos para os seus membros e quais os mecanismos disciplinares que foram implementados para fiscalizar e executar as respetivas normas, contribuindo para uma melhor compreensão da gestão da integridade na política.

5.2. A autorregulação ética dentro dos partidos políticos

Conforme descrito no capítulo 2, nas últimas décadas os partidos políticos europeus registaram consistentemente uma menor percentagem de confiança na maioria das pesquisas transnacionais, independentemente do sistema partidário e eleitoral do país (CSPL, 2014: 20–21). O baixo nível de confiança nos partidos coincidiu com um aumento dos escândalos associados à probidade financeira dos partidos, aos funcionários dos partidos e aos candidatos designados, e um mau histórico no que diz respeito ao esclarecimento

de quais devem ser esses padrões e como devem ser aplicados.

Os partidos políticos, por exemplo, são entidades de direito privado, e podem ser sujeitos às leis impostas pelo legislador como qualquer outra entidade regulada, i.e., o regulador não é necessariamente o regulado. Isto é particularmente verdade para partidos sem representação parlamentar ou com representação reduzida. Estes últimos não podem influenciar os regulamentos definidos pelo parlamento, mas são diretamente afetados pelas leis de financiamento político e indiretamente afetados pelas regras parlamentares e leis eleitorais. Por outro lado, os partidos não estão sujeitos a «pressões provenientes de fora do seu grupo político ou tribo». Por outras palavras, o parlamento é um colégio de grupos políticos com diferentes pesos de voto e opiniões políticas, enquanto os partidos políticos são grupos mais homogêneos. Independentemente do tamanho e estatuto dos partidos políticos, o impacto dos regulamentos estatais no seu funcionamento interno significa que os partidos estão a transformar-se em serviços públicos indispensáveis à democracia.²² Dada a sua centralidade, existe uma crescente preocupação nacional e internacional com a necessidade de estabelecer orientações para a responsabilização pública dos partidos políticos²³.

Em resposta à crescente pressão da opinião pública, no cumprimento das obrigações legais a que estão sujeitos ou como um esforço para cumprir com os padrões internacionais, alguns partidos políticos encetaram recentemente uma série de reformas intrapartidárias «para restaurar a confiança dos cidadãos nas forças políticas e em todo o sistema democrático, bem como uma condição prévia para uma responsabilização e uma responsabilidade reais» (Venice Commission, 2010: 23). Os códigos de conduta/ética (CCE) têm sido

cada vez mais adotados por muitos partidos políticos. A regulação ética nos partidos políticos segue uma tendência também observada em outras organizações na Suécia, com mais ênfase na introdução de instrumentos éticos formais para manter ou melhorar a integridade nas organizações ao longo do tempo. Por exemplo, a utilização de códigos de ética também era pouco comum em organizações do setor público até recentemente (Svensson, Wood e Callaghan, 2004; Svensson e Wood, 2009). Além disso, casos de comportamentos não éticos ou indesejados nas redes sociais têm levantado questões de conduta nos partidos e levaram ao desenvolvimento ou alteração dos códigos de ética existentes. O movimento #MeToo deu destaque a questões relacionadas com assédio sexual, condutas indesejadas na sociedade em geral, e como o poder (masculino) tem sido utilizado para encobrir ou evitar que estas situações sejam denunciadas e sancionadas (negligenciando o interesse e o bem-estar das vítimas a favor da reputação de organizações ou infratores poderosos).²⁴ Verificou-se que os políticos envolvidos em casos de assédio sexual violaram o seu código de conduta.²⁵

Os órgãos internos de resolução de conflitos viram o âmbito das suas competências disciplinares alargado para abranger aspetos relacionados com a conduta ética dos seus membros, e novas comissões de ética foram criados e inseridos nos estatutos/constituições dos partidos. Os CCE são tão importantes para gerar legitimidade pública quanto outras reformas intrapartidárias. Como argumentam os institucionalistas, o desempenho das instituições e a conduta dos titulares de cargos podem ser justos ou injustos, imparciais ou enviesados, honestos ou corruptos. Por essa razão, estes «funcionam como sinais importantes para os cidadãos sobre o padrão moral da sociedade em que vivem» (Rothstein e Stolle, 2008: 446).

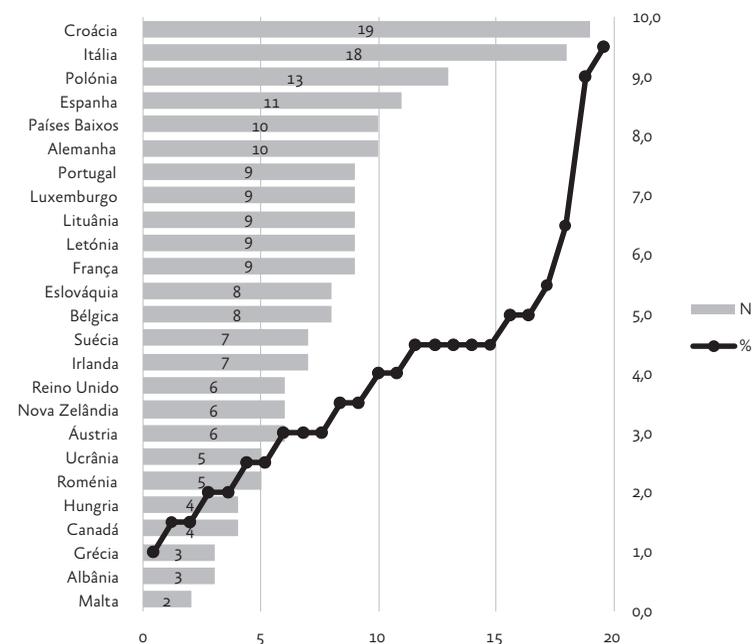
Uma vez que a maioria dos escândalos de corrupção que eclodiram nas últimas décadas envolveram, até certa medida, financiamento político e impropriedade por parte de representantes políticos eleitos (ver, por exemplo, Williams, 2000; Smilov e Toplak, 2016), é vital examinar os mecanismos e processos através dos quais os partidos definem e impõem padrões éticos aos seus membros e funcionários. A extensão desta reforma de regulação ética entre os partidos políticos nos países europeus ainda está por ser avaliada, tal como os seus diferentes modelos, instrumentos e processos, e os fatores que explicam as possíveis variações. Esta secção oferece uma visão geral dos esforços regulatórios realizados pelos partidos políticos.

5.2.1. Medição da regulação ética dos partidos

Esta secção faz um balanço da base de dados Party Ethics Self-Regulation (PESR), que reúne dados de um inquérito especializado sobre instrumentos e processos de autorregulação ética dentro dos partidos políticos. Por sua vez, a base de dados PESR baseia-se na amplamente conhecida e mais completa base de dados sobre partidos políticos, o Political Party Database (PPDB) (Poguntke et al., 2016). A base de dados PESR oferece informações sobre 200 partidos políticos em 25 países (21 países europeus, para além da Albânia, Canadá, Nova Zelândia e Ucrânia) disponíveis em 2020 (tabela 8). Estes partidos incluem a maioria ou todos aqueles que ganharam assentos nas câmaras baixas dos seus respetivos parlamentos nacionais naquela época. No caso das coligações eleitorais, foi considerado apenas o maior com maior dimensão. O número de partidos por país varia consideravelmente devido à natureza de cada sistema partidário. Em Malta, por exemplo, existem apenas dois

partidos no parlamento, enquanto a Croácia e a Itália têm quase vinte partidos.

Figura 15 Partidos políticos por país no Party Database (número total e percentagem por país)



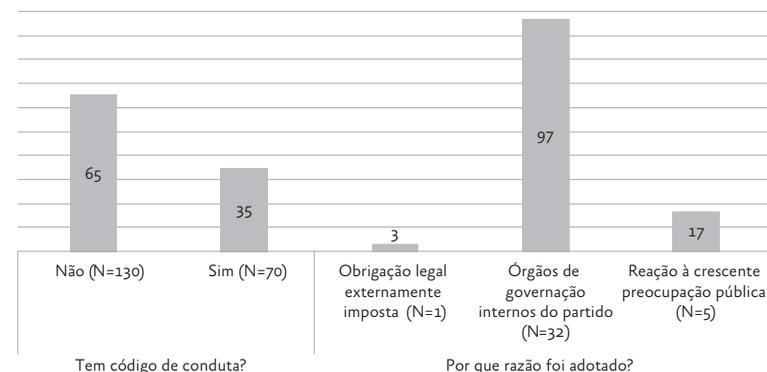
O roteiro conceptual da escolha dos indicadores foi construído com base em três componentes principais da regulação introduzidos no capítulo 4, i.e., normas, fiscalização e execução. Assim, o banco de dados inclui dezasseis indicadores que se classificam nestes três componentes principais de regulação, descrevendo alguns dos instrumentos e processos mais importantes relativos à ética interna dos partidos. A *definição de normas* aglomera quatro

indicadores: se o partido tem um CCE; quando é que foi adotado; a quem se aplica; e por que razão foi adotado²⁶. A fiscalização compreende seis indicadores: se o partido tem um órgão disciplinar e/ou de ética interno; o seu estatuto dentro da estrutura de governança do partido; quais as questões que se enquadram no seu âmbito de atuação; os seus deveres; a sua composição; e o processo de seleção dos seus membros. Por fim, a *execução* é medida através de seis indicadores: se o partido tem um órgão de execução dedicado; os seus deveres e competências; a natureza das medidas disciplinares previstas; o procedimento para a abertura de um processo disciplinar; a comunicação de decisões relativas a medidas disciplinares; e a possibilidade de rever decisões. As restantes variáveis são contextuais, tais como a família partidária ou o país.

5.2.2. Normas

A base de dados revela uma variação da greve perante a presença do CCE dentro dos partidos políticos. Dos 200 partidos inquiridos, apenas 70 (35%) têm o CCE separado dos seus estatutos e regulamentos internos (figura 16). Na maioria dos casos, a decisão de adotar o CCE seguiu-se a uma decisão interna do partido (97%), em vez de uma pressão externa ou da opinião pública. No entanto, a ausência de um CCE formal separado não significa necessariamente que os partidos não se preocupam com o comportamento ético dos seus membros, uma vez que a maioria dos partidos tem um órgão que lida com questões éticas e disciplinares.

Figura 16 Existência de um código de conduta/ética separado dos estatutos/regulamentos internos



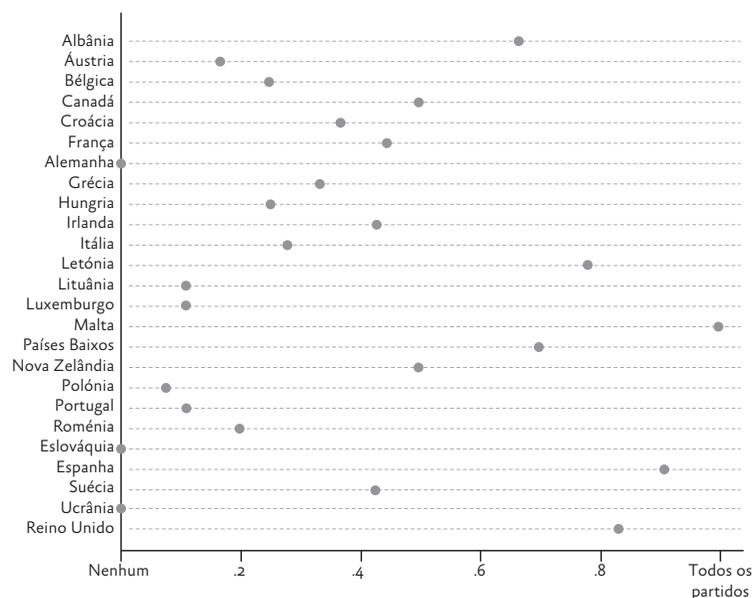
Notas: (Questão 6.) O partido tem um código de conduta/ética separado dos estatutos/regulamentos internos? (Q9.) Por que razão foi adotado? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

No que diz respeito ao âmbito de aplicação das normas éticas, 70% dos casos dizem respeito a mais de um tipo de ator político: em primeiro lugar, a conduta dos membros do partido (80%) e dos funcionários do partido (72%), seguidos pelos representantes do partido (62%), candidatos do partido (33%) e terceiros (22%).

A ideologia não parece desempenhar um papel na adoção de instrumentos normativos. Ainda assim, alguns resultados merecem destaque. Em primeiro lugar, os partidos populistas de direita e os partidos de extrema-direita regulam menos a conduta ética. Nenhum partido desta última categoria e apenas quatro dos 20 partidos populistas de direita possuem tais regulamentos. Em segundo lugar, os partidos mais antigos parecem aderir mais a regulamentos éticos separados do que os mais recentes.

Relativamente à variação entre países, a Nova Zelândia, Canadá, Países Baixos, Albânia, Letónia, Reino Unido, Eslováquia e Malta são os países onde mais partidos regulam questões éticas (figura 16). Neste conjunto, mais de metade dos partidos políticos incluídos na base de dados têm regulamentos éticos formais separados, que podem não só contribuir para a institucionalização da boa conduta, mas também ajudar a promover uma cultura ética ao nível do sistema partidário. Em contraste, em países como a Áustria, Roménia, Lituânia, Luxemburgo, Eslovénia, Ucrânia e Alemanha, há pouca ou nenhuma regulação. Este conjunto é bastante intrigante, pois inclui democracias estabelecidas e outras mais jovens (e mais frágeis).

Figura 17 Quantos partidos por país têm um código de conduta?



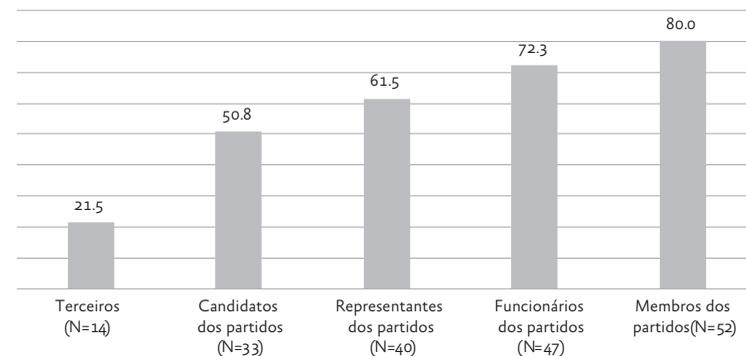
Em Espanha, dez dos nove partidos observados regulam questões éticas internamente, incluindo os partidos regionalistas (e.g., o Bloco Nacionalista Galego, o Unir o País Basco), novos partidos populistas de esquerda (Podemos), partidos de direita (VOX) e partidos mais convencionais (o Partido Popular e o Partido Socialista Operário Espanhol). Contudo, a razão para a quase universalidade dos instrumentos éticos internos nos partidos espanhóis reside nas leis que impuseram tais regulamentos após graves escândalos relacionados com corrupção e financiamento ilegal. A Espanha é um caso típico de meta-regulação ética, em que o Estado impõe medidas de autorregulação. Além das alterações legislativas que finalmente reconheceram a responsabilidade penal dos partidos políticos em 2012, as alterações de 2015 à Lei dos Partidos Políticos — que introduziu a obrigação legal dos partidos terem o seu sistema de conformidade (artigo 9 bis) — também explicam a recente adoção de estruturas de autorregulação pelos partidos. Embora esta obrigação não implique atualmente qualquer sanção por incumprimento, se os partidos estabelecerem um sistema de conformidade, o mesmo serve, na prática, como uma ferramenta de salvaguarda legal para que os partidos políticos possam evitar ou mitigar legalmente as responsabilidades penais contra possíveis casos de corrupção entre os seus membros. Com a implementação da alteração legal de 2012, todos os partidos políticos foram considerados suscetíveis de responsabilidade penal. Não é coincidência, especialmente desde 2015, que todos os partidos políticos (exceto o PSOE, que havia publicado o seu código de ética poucos meses antes) tenham adotado um código de ética ou revisto o seu código de ética ou atualizado as informações sobre mecanismos de conformidade nos seus sites para *comunicar os elementos mínimos* exigidos por esta disposição.

Se a corrupção e os escândalos de financiamento político levaram à regulação ética e à autorregulação em Espanha, o mesmo não se pode dizer da França. Poucos partidos franceses desenvolveram tais ferramentas de autorregulação. Apesar de escândalos como o *Caso Bettencourt*, que envolveu o ex-presidente Sarkozy, não são obrigados a fazê-lo pelos regulamentos (ver Poirmeur e Rosenberg, 2008).²⁷ Alguns estatutos e regulamentos dos partidos mencionam frequentemente, e de forma vaga, a integridade. O artigo 3.º do regulamento interno do partido de centro-direita *National Rassemblement*, que trata da perda de filiação partidária, estabelece cinco razões para a expulsão, a quarta das quais é «a violação grave da probidade». De forma semelhante, o partido centrista *Mouvement Démocrate* baseou a sua carta ética em onze pontos, o terceiro dos quais estipula que «o *Mouvement Démocrate* é independente de toda influência económica, política ou mediática. É parcimonioso com fundos públicos. Promove a transparência e o equilíbrio nas contas públicas e combate todas as formas de corrupção».

Na maioria das vezes, quando um partido político introduz a questão da ética, transparência ou deontologia nas suas constituições, estatutos e outros quadros jurídicos internos, estas preocupações têm reflexo no período que antecede uma eleição, incluindo uma eleição primária. O objetivo não é tanto promover a integridade pública ou prevenir práticas políticas corruptas, mas sim listar «os direitos e obrigações dos candidatos nesta campanha» (*Les Républicains*), «prevenir disputas e moldar comportamentos» (*La République En Marche*), garantir a «disciplina e coerência» da ação política ou reunir as condições para um «debate interno» que proíba qualquer «difamação externa como incompatível com o compromisso» (*Le Mouvement Démocrate*).

No que diz respeito ao conteúdo dos CCE, os dados revelam que em 70% dos casos, as regras dizem respeito a mais de um tipo de ator político: em primeiro lugar, a conduta dos membros do partido (80%) e dos funcionários do partido (72%), seguidos pelos representantes do partido (62%), candidatos do partido (33%) e terceiros (22%), tal como consta na figura 18.

Figura 18 Funcionários a quem se aplica o CCE (em percentagem)



Nota: (Q8) A quem se aplica o código de conduta/ética? Por favor, seleccione todas as opções aplicáveis.

Por fim, a nossa análise não sugere que a presença ou ausência de CCE varia significativamente de acordo com a família ou idade do partido. Ainda assim, alguns resultados merecem destaque. Em primeiro lugar, os partidos populistas de direita e os partidos de extrema-direita regulam menos a conduta ética: nenhum partido de extrema-direita dos sete incluídos na nossa amostra tem um CCE, e apenas quatro dos 20 partidos populistas de direita possuem tais regulamentos. Em segundo lugar, os partidos mais antigos parecem estar sobre-

representados no grupo de partidos que têm CCE, enquanto os mais recentes estão sobre-representados no grupo dos que não têm CCE. Por outras palavras, os partidos com CCE têm, em média, 39 anos, enquanto os sem CCE têm cerca de 32 anos. Isto contradiz em certa medida a ideia de que os partidos mais recentes estariam, tendenciosamente, mais abertos a adotar o CCE do que os partidos mais velhos.

5.2.3. Fiscalização

Como entidades públicas, os partidos estão equipados, em diferentes graus, com mecanismos e órgãos responsáveis por resolver questões éticas internas, mesmo que não tenham um CCE separado dos seus estatutos e regulamentos internos. Como mostram as figuras 19 e 20, apesar da escassez de regras de ética, a maioria dos partidos políticos possui órgãos responsáveis pelo tratamento de questões disciplinares ou a resolução de disputas internas (87%; N=174) e pela gestão da ética interna (54%; N=108). A esmagadora maioria dos órgãos com responsabilidades de fiscalização são permanentes (figura 21), com as suas dimensões a variarem entre menos de cinco membros (N= 42), 6 a 10 membros (N=29), e mais de 11 membros (N=21).

Figura 19 Existência de um órgão responsável por questões disciplinares internas ou a resolução de disputas resultantes da aplicação dos seus estatutos/regulamentos internos

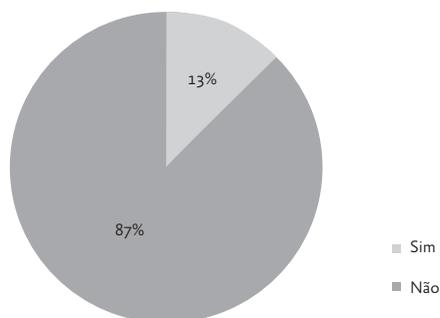


Figura 20 Modelo de fiscalização dos partidos políticos

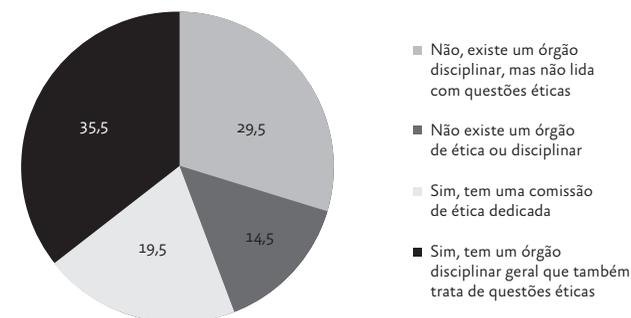


Figura 21 Estatuto do órgão de fiscalização

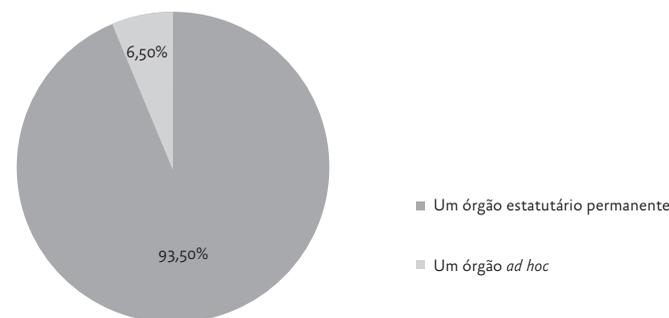
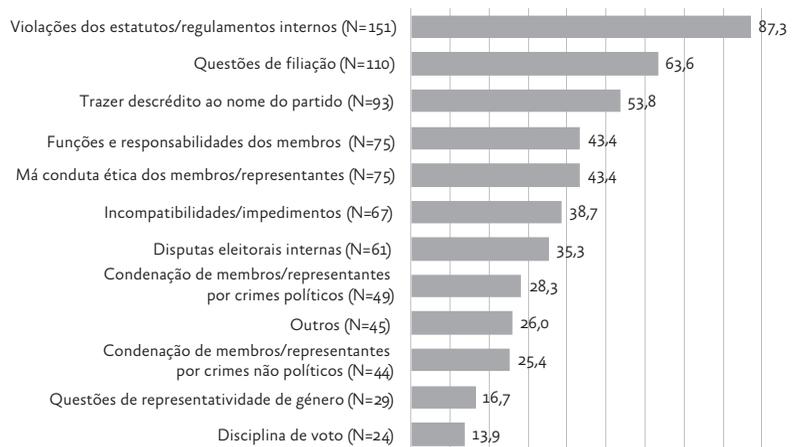


Figura 22 Questões abrangidas pelo órgão disciplinar



Notas: Q31 Quais as questões abordadas por este órgão disciplinar interno? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

As questões mais reguladas pelos órgãos disciplinares internos incluem violações dos estatutos/regulamentos internos (87,3%), questões de filiação (63,4%), situações de descrédito do nome do partido (53,8%), papéis e responsabilidades dos membros (43,4%) e má conduta ética dos membros/representantes (43,4%). Por sua vez, as questões menos reguladas estão relacionadas com a disciplina de voto, a representação de género e a condenação de membros por crimes políticos e não políticos.

Os resultados da análise da base de dados sugerem que diferentes famílias partidárias se inclinam para diferentes órgãos internos. A ênfase mais forte dos partidos de esquerda na disciplina tende a empurrá-los para a adoção de órgãos responsáveis pela resolução

de disputas/assuntos internos. Enquanto os partidos centristas, que geralmente são os partidos do governo, e mais engenhosos e expostos à crítica pública, têm uma maior inclinação para adotar órgãos de gestão ética.

Em França, dada a escassez de ferramentas e a fraqueza das regras que promovem a conduta ética, não é de todo surpreendente que os partidos políticos não exibam mais desenvolvimentos do lado do controlo. Ainda assim, pelo menos quatro partidos estabeleceram órgãos de ética, embora as informações públicas disponíveis nesses órgãos sejam muitas vezes escassas. De um modo geral, a composição destes órgãos, assim como as suas missões e o seu trabalho efetivo, permanecem em grande parte desconhecidos e isentos de escrutínio. Por vezes, são especificados nomes. Na maioria dos casos, estes órgãos parecem estar na posse de representantes políticos eleitos e profissionais que simpatizam com o partido. Por conseguinte, a autonomia destas estruturas é muito pouco desenvolvida.

Na Suécia, a fiscalização depende principalmente de mecanismos de controlo indireto em combinação com as estruturas do respetivo partido, que decide quais as normas apropriadas e o que acontece quando são infringidas. Tendo isto como base, cabe a vários ramos do partido, membros e meios de comunicação social reagir, reclamar ou reportar violações, com as quais o partido pode posteriormente lidar. Todos os partidos têm órgãos específicos que recebem e lidam com essas reclamações (geralmente o conselho do partido ou um órgão afiliado). Assim, neste aspeto, o sistema não enfatiza a passagem desta tarefa de fiscalização sistemática a organismos específicos. Estes canais firmemente estabelecidos também foram complementados por inovações mais recentes, e embora estejamos neste momento

a processar os nossos dados sobre essas inovações, podemos mencionar algumas. Por exemplo, vários partidos estabeleceram mecanismos de denúncia, principalmente dedicados a casos de assédio sexual e, em menor grau, a comportamentos não éticos.

5.2.4. Execução

Inúmeras medidas disciplinares podem ser aplicadas contra a má conduta de membros/representantes dos partidos (figura 23). A forma mais severa mas também mais frequente de sanção é a expulsão do partido (89,2%), seguida da suspensão temporária da filiação ou cargo (71,1%), a advertência formal (64,7%) e a repreensão (50%). Países com regras mais rígidas incluem Áustria, Irlanda, Nova Zelândia e Hungria, para citar alguns exemplos (figura 24). Contudo, em alguns casos, a expulsão do partido é a única forma de sanção, visto que acontece em quase todos os partidos suecos, com exceção dos Verdes, que também prevê a suspensão de um membro do partido.

Figura 23 Medidas disciplinares que podem ser aplicadas à má conduta de um membro/representante

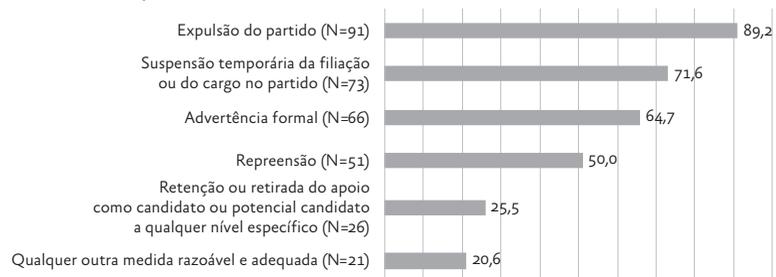
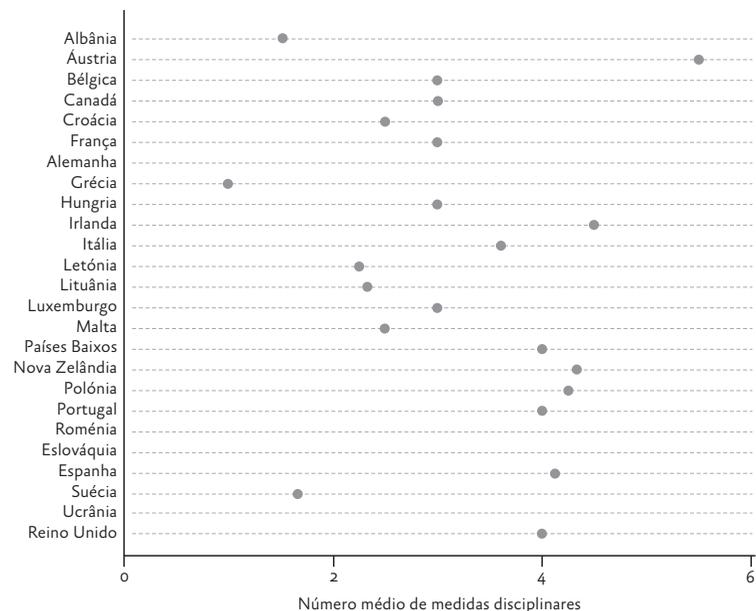


Figura 24 Quadro disciplinar (número médio de medidas por país)



Nota: (Q14) Que medidas disciplinares podem ser aplicadas à má conduta de um membro/representante? Por favor, seleccione todas as opções aplicáveis.

Pelo contrário, em França, as advertências informais relativas à conduta de certos membros e/ou funcionários do partido são frequentes e podem até ter sido aplicadas de tempos a tempos antes da adoção dos códigos de conduta. Embora funcionários do partido já tenham sido levados a tribunal devido a ofensas graves em questões relacionadas com a aplicação interna da ética partidária, a maior parte das ações têm sido simbólicas até ao momento. Por essa razão, é difícil avaliar se a adoção de novos códigos de conduta e comissões de

ética representa uma conjuntura crítica e se desempenhará um papel significativo nesse processo no futuro. Existem evidências indiretas que sugerem uma desconfiança generalizada em relação à regulação ética interna nas elites partidárias, particularmente à direita do espectro político.

Identificamos algumas diferenças estatisticamente significativas entre as famílias partidárias e o número médio de medidas disciplinares contempladas nos regulamentos. Enquanto os Liberais e os Verdes se situam abaixo da média (3,3), todos os outros grupos, particularmente os Socialistas de Esquerda (3,9), os Populistas de Direita (3,6) e os Partidos de Extrema-direita (3,7), estão acima da média. Estes resultados algo surpreendentes estão em linha com estudos que exploraram a relação entre as principais famílias partidárias e a democracia intrapartidária (Poguntke et al., 2016), particularmente aqueles que mostram que a família Socialista colocava mais ênfase na disciplina partidária e tinha uma maior resiliência às formas participativas de tomada de decisão.

5.2.5. Conclusão

Percecionados como serviços públicos e, por isso, instituições indispensáveis à democracia, os partidos têm enfrentado maiores pressões para se adequarem aos padrões éticos, à transparência e à responsabilidade pública. Isto é crucial para restabelecer a ligação com os cidadãos e elevar a imagem pública dos partidos e da elite.

A base de dados PESR oferece uma nova e primeira visão sobre como os partidos regulam questões éticas. Verificamos que, embora uma minoria dos partidos tenha um CCE, a grande maioria possui

órgãos internos responsáveis por lidar com questões disciplinares/ resolução de conflitos e gestão da ética. Algumas variações encontradas nos dados são explicadas por família partidária. Os Socialistas de Esquerda são mais propensos a ter um CCE e órgãos internos que lidam com questões disciplinares e éticas. Em geral, os partidos da Direita Radical constituem a família onde esses tipos de normas e regulamentos estão mais ausentes. Em termos da idade dos partidos, não encontramos uma divisão clara na regulação ética dos partidos mais jovens versus os mais velhos.

Esta secção baseia-se essencialmente na análise dos estatutos e suscita algumas esperanças e receios. Oferece um mapeamento inicial dos regulamentos éticos existentes, que é relevante visto que nenhum estudo realizou esse trabalho até ao momento e porque são as instituições formais que definem as regras do jogo — i.e., tomam decisões e definem as linhas de ação para os atores políticos. No entanto, estamos cientes de que é necessário mais trabalho investigativo para apurar como são realmente implementados estes regulamentos e, sobretudo, se a implementação destes regulamentos ajuda a reforçar a confiança dos cidadãos no sistema político.

5.3. Autorregulação ética no parlamento

Os parlamentos são as principais instituições com poder de decisão nos sistemas democráticos; por essa razão, a governação de um país vai sempre beneficiar de elevados níveis de confiança (Holmberg, Lindberg e Svensson, 2017). A regulação do comportamento parlamentar e dos padrões éticos é um elemento essencial para garantir a confiança dos cidadãos na transparência, eficácia e imparcialidade das decisões parlamentares — e democráticas —,

assim como para promover uma cultura que privilegia o interesse público em detrimento do privado.

Por conseguinte, os parlamentos têm um papel fundamental a desempenhar na defesa dos mais elevados padrões éticos na vida política, não só porque têm supremacia legislativa — inclusivamente em áreas como a regulação ética, em que são tanto «reguladores» como «regulados» — (Streeck e Thelen, 2005), mas também porque são igualmente responsáveis por fornecer e exercer controlo sobre o executivo, incluindo a investigação de más condutas por parte dos seus membros e a aplicação de poderes disciplinares.

As oportunidades para a corrupção e para os delitos no parlamento cresceram nas últimas décadas devido a uma combinação de fatores que levaram ao aumento das interações com terceiros: a ascensão do Estado regulador e a intensa produção de leis e regulamentos; o aumento do número de empresas e atividades de *lobbying*; a possibilidade de acumular vários cargos, funções ou mandatos; e o declínio na popularidade e visibilidade das funções representativas nacionais. Uma das principais dificuldades na regulação ética a nível parlamentar é que os deputados, ou qualquer funcionário eleito, são titulares de cargos temporários cuja permanência no cargo depende da sua (re)eleição. Portanto, é difícil convencer os eleitos a aceitarem e guiarem a sua conduta pelos mesmos princípios éticos, e a imporem sanções credíveis para clarificar conflitos de interesse num *continuum*, i.e., antes e depois do exercício do cargo.

Não é surpreendente que o aumento do número de regimes de ética e conduta em muitos parlamentos nas últimas duas décadas tenha também resultado na adoção de novos mecanismos para fiscalizar

e executar os regulamentos. Estudos sobre a natureza dos regimes de regulação ética — conformidade vs integridade ou transparência vs sanções — são abundantes. No entanto, esta literatura tem duas lacunas importantes no que diz respeito ao estudo dos parlamentos. O primeiro é o mapeamento de três tipos de fiscalização/execução e o seu grau de externalização do parlamento. Conforme explicado no capítulo 4, Greg Power identificou três modelos diferentes de execução e regulação, nomeadamente: a regulação interna conduzida pelo parlamento; a regulação externa conduzida por um órgão judicial; e a criação de um cargo de comissário independente que reporta a uma comissão parlamentar (Power, 2000). As questões que ainda estão por ser abordadas são a frequência de cada um dos modelos e quais os países que optam por um em vez do outro. A segunda lacuna diz respeito à robustez do regime de regulação ética. Independentemente da externalização da fiscalização e execução ou da natureza do regime regulatório, é importante analisar até que ponto o regime em vigor tem os poderes necessários e a independência formal para cumprir adequadamente as suas obrigações de fiscalização e execução, e se as normas são suficientemente amplas em termos de assuntos e questões abrangidos.

Como resultado, construímos um índice de *Robustez da Regulação Ética* (tabela A2) e aplicámo-lo aos parlamentos dos Estados-Membros da UE e ao Reino Unido. A mera existência de uma regulação diz pouco sobre a força que as suas três dimensões possuem. Por exemplo, as normas podem existir, e podem ser mais focadas na transparência ou na conformidade mas abranger apenas um âmbito reduzido dos conflitos de interesse ou um pequeno número de titulares de cargos. De forma semelhante, um órgão

de ética pode existir mas tem um mandato limitado ou nenhum poder de execução. O conceito de robustez ou rigor da regulação, já aplicado em outras áreas, como o *lobbying* (Opheim, 1991; Newmark, 2005; Chari et al., 2010, Holman e Luneburg, 2012; Chari et al., 2018), também deve ser aplicado aos regulamentos éticos. Assim, propomos que a *robustez dos regulamentos de ética seja o nível de normas, fiscalização e execução das regras de ética*. Uma regulação ética robusta fornece regras estabelecidas e abrangentes, fiscalização funcional e capacidade de execução. Por exemplo, as normas podem fazer parte de um regulamento interno parlamentar ou constituir uma resolução simples. O órgão de fiscalização pode ter o poder de iniciar investigações por conta própria ou apenas a pedido do parlamento. As sanções podem variar entre uma simples repreensão e a perda de um mandato.

5.3.1. Normas

As constituições nacionais e várias leis relacionadas com conflitos de interesses e declarações patrimoniais para titulares de cargos políticos e públicos são frequentes na maioria dos países europeus (ODIHR, 2012). Na verdade, muitos parlamentos não têm códigos de conduta em vigor. Contam apenas com normas profissionais que existem na malha das leis, incluindo as suas próprias regras de procedimento e o seu regulamento interno (ODIHR, 2012).

Os parlamentos têm diferentes instrumentos à sua disposição para regular os vários aspetos da conduta dos deputados. Estes incluem os códigos de conduta ou códigos de ética, que definem orientações para o comportamento dos titulares de cargos nas suas atividades diárias e na sua relação com os seus pares, eleitores e terceiros. Os códigos podem variar significativamente na sua forma

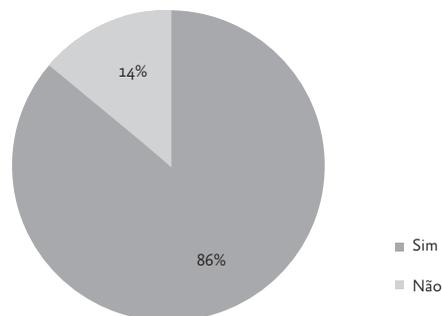
e conteúdo. Alguns são juridicamente vinculativos ou uma simples carta de princípios, com mais ou menos detalhes sobre a regulação dos comportamentos. Enquanto alguns podem simplesmente abordar questões como os conflitos de interesse, outros têm um âmbito mais alargado e podem regular o código de vestuário ou o uso da linguagem, a conduta fora do parlamento e nas redes sociais, os contactos com terceiros, ou conter cláusulas para evitar outros comportamentos socialmente inaceitáveis, tais como o assédio sexual.

Outros instrumentos destinados a controlar os conflitos de interesse reais e potenciais são as regras de incompatibilidade e impedimento. Estas regras definem as situações onde os interesses particulares de um indivíduo não podem, de forma alguma, ser compatíveis com o seu cargo público. Criam uma espécie de barreira à entrada, antes dos deputados assumirem funções (incompatibilidades), e ainda uma barreira que determina o que os deputados estão proibidos de fazer no exercício de funções (impedimentos).

O terceiro conjunto de instrumentos inclui registos de interesses e declarações patrimoniais. Certos tipos de interesses não podem ser considerados incompatíveis com o cargo mas podem, em algum momento, gerar conflitos reais ou potenciais com as atividades de um deputado. Deste modo, os deputados podem ser solicitados a declarar informações sobre os seus bens, rendimentos e interesses.

Durante o processo de mapeamento do ambiente regulamentar nos parlamentos europeus, a primeira questão a que tentámos responder foi *se os parlamentos tinham um quadro jurídico em vigor que estabelecesse padrões éticos para governar o desempenho dos deveres oficiais ou o exercício das responsabilidades oficiais dos deputados*.

Figura 25 Percentagem de países da UE com regras de ética no parlamento



Descobrimos que 86% (25) dos países analisados possuem algum tipo de regulamento ético. Apenas um país escandinavo e dois países da Europa Central e Oriental não têm qualquer referencial ético em vigor. No Índice de Perceção da Corrupção 2020 da Transparência Internacional, estes países foram classificados da seguinte forma: 1 — Dinamarca; 69 — Bulgária e Hungria, os melhores classificados e os piores classificados, respetivamente.²⁸

Figure 26 Países da UE com regulamentos de ética parlamentar



Além das infrações penais agravadas aplicáveis aos titulares de cargos políticos, a integridade dos deputados rege-se por: códigos de conduta parlamentar (15 países); a lei geral que rege o funcionamento do parlamento, que inclui disposições que abordam a conduta ética dos deputados (15 países); ou, com menos frequência, uma simples resolução parlamentar (4 países). Uma combinação de dois ou três destes instrumentos está em vigor em quase metade dos casos, cada um dedicado a diferentes áreas de regulação. Por exemplo, presentes e hospitalidade são geralmente regulados por códigos de conduta.

Os estudos de caso selecionados ilustram as variações entre os documentos de regulação ética. Em Espanha, um novo e abrangente Código de Conduta para o Congresso e o Senado, aprovado por consenso (com exceção do partido de extrema-direita Vox) em outubro de 2020, regula várias áreas: declarações de interesses e patrimoniais, conflitos de interesse, presentes e hospitalidade, e reuniões com grupos de interesse.²⁹

Em França, inicialmente, o código de conduta para os membros da Assembleia Nacional era apenas uma lista de princípios. As regras relativas às declarações e à sua execução foram incluídas numa decisão da Mesa relativa à regulação ética.³⁰ Os dois últimos artigos foram adicionados em janeiro de 2016, na sequência da adoção da Lei n.º 2013-906 e n.º 2013-907 sobre a transparência na vida pública (ver secção 1.1.4), uma reforma subsequente do regulamento interno da Assembleia em 2014 e a sugestão do *déontologue* (ver secção 1.2) de rever o código em 2015 (Melin-Soucramanien, 2015). Em França, o código de conduta não é acompanhado por orientações, como é o caso da Grã-Bretanha e da Suécia. Em vez disso, o artigo 8.º do Código permite que os membros da Assembleia

consultem o *déontologue* (comissário de ética) com as suas perguntas e preocupações. Os parlamentares têm a obrigação de declarar presentes cujo valor exceda os 150 euros, mas este registo é separado das suas declarações patrimoniais e de interesses. O código de conduta francês também prevê a possibilidade de depositar presentes. Os presentes declarados de valor invulgarmente elevado podem ser armazenados e vendidos pela Assembleia Nacional no final da legislatura (Melin-Soucramanien, 2015).

Em Portugal, as obrigações éticas distribuem-se por três tipos diferentes de documentos. As incompatibilidades e as declarações patrimoniais e de interesses são regidas por leis dedicadas aos titulares de cargos políticos³¹. Os Regulamentos Internos do parlamento regem a gestão dos conflitos de interesse entre deputados. E o Código de Conduta parlamentar de 2019 trata as regras referentes a presentes e hospitalidade.

5.3.2. Fiscalização e Execução

Nos últimos anos, muitos países definiram quadros legais e institucionais abrangentes para regular a conduta ética dos deputados e, quando aplicável, dos membros do governo, incluindo a adoção de códigos de conduta, orientações específicas para cumprir o código e um órgão encarregado de fiscalizar e executar estas regras e procedimentos. Os órgãos de ética parlamentar baseiam-se na confiança dos cidadãos e, portanto, espera-se que atuem em função do interesse público em todos os momentos. Devem merecer a confiança dos cidadãos no exercício dos seus deveres, mas também devem merecer a confiança dos sujeitos e objetos da regulação ética: os parlamentares. Embora a independência seja vital para garantir

a confiança dos cidadãos, a imparcialidade é fundamental para o sucesso do seu mandato aos olhos dos parlamentares.

Em geral, existem três modelos principais de fiscalização e execução das regras de ética nos parlamentos. O primeiro depende inteiramente de regulação externa, tal como a que é usada em Taiwan. O segundo baseia-se exclusivamente na regulação dentro do próprio corpo legislativo, tal como praticado nos EUA. O terceiro combina um comissário de investigação externo com uma comissão parlamentar para fazer cumprir as sanções, tal como adotado no Reino Unido e na Irlanda.

O primeiro modelo envolve a criação de um órgão judicial ou quase judicial que fiscaliza e executa os regulamentos junto dos membros do parlamento, i.e., *pode haver um órgão de fiscalização ética interno (colegial ou unipessoal), mas a execução das sanções é tratada pelos tribunais ou outros órgãos de aplicação da lei externos ao parlamento.* A limitação deste modelo para muitos parlamentos é que sujeita quaisquer violações dos regulamentos a processos penais e, portanto, pode interferir na provisão de quaisquer regras relativas à imunidade parlamentar. Além disso, por ser um regime imposto externamente, os parlamentares sentem-se desresponsabilizados de fazer cumprir os princípios e regras fornecidos. Se o regime procura a aceitação coletiva das suas disposições, pode fazer sentido construí-las de forma mais direta no contexto da cultura parlamentar.

O segundo modelo assenta na autorregulação do parlamento, i.e., existe um órgão interno de gestão da ética (colegial ou unipessoal) *dedicado exclusivamente à fiscalização e execução da ética.* Este sistema exige a criação de uma comissão de ética especial, que trata

da denúncia, investigação e sanção de deputados que alegadamente violaram as regras. Contudo, o modelo recebeu críticas consideráveis, pois transforma legisladores em investigadores, juízes e júris, ao invés de mantê-los como um órgão que ratifica um julgamento feito por um árbitro imparcial. Além disso, se a intenção é garantir ou restaurar a confiança dos cidadãos nos políticos, um modelo que se baseie na autorregulação dos políticos dificilmente obterá credibilidade pública.

O terceiro modelo combina elementos dos dois primeiros. Este modelo envolve a criação de um órgão externo de gestão da ética (colegial ou unipessoal) *com funções de fiscalização estabelecidas que reportam ao parlamento, e que partilha as responsabilidades de execução com um órgão estatutário interno ao parlamento*. O regulador é então responsável por investigar casos e aconselhar os membros relativamente à aplicação das regras. No entanto, a imposição de penalizações é decidida dentro do parlamento por uma comissão especialmente convocada. Este tem sido o modelo no Reino Unido desde meados da década de 1990, mas tem sido criticado por dar demasiado poder aos deputados e ser demasiado semelhante à autorregulação. A preocupação com os padrões parlamentares britânicos em 2009 levou o governo a propor uma forma nova e totalmente independente de regulação.

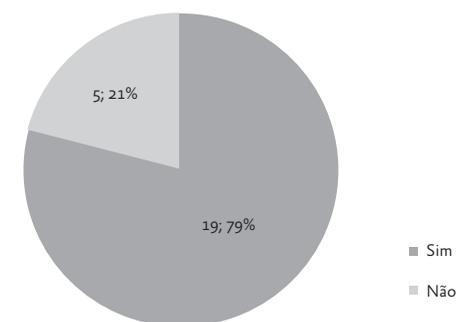
O formato, o mandato e a composição destes órgãos variam de país para país. Podem ter nomes diferentes: comités de ética, comissões de ética, comissários de ética, gabinetes de integridade, etc. A maioria dos órgãos de ética parlamentar aconselha e assiste os deputados na interpretação das regras e procedimentos parlamentares, no cumprimento das suas obrigações para com

os regulamentos de ética e os códigos de conduta parlamentares (quando aplicável) e na resolução de desafios e dilemas éticos diários, tais como os conflitos de interesse aparentes, potenciais e reais. A independência é a chave para o sucesso destes órgãos (Fournier, 2009). A transparência é essencial para o desempenho geral destes órgãos, uma vez que existe a necessidade de reportarem o seu trabalho para garantirem que estão a agir de forma imparcial e sem influência externa, interferência ou coerção.

Alguns órgãos, como as comissões de inquérito parlamentares, têm poderes de investigação, e agem com base em queixas relativas a violações de leis e condutas de ética que são consideradas impróprias no exercício de deveres parlamentares.

Olhando para o panorama europeu, questionámos *se haveria, entre os países com regras de ética no parlamento, um órgão designado ou um conjunto de órgãos responsáveis pela gestão dos padrões éticos que regem o desempenho dos deveres oficiais ou o exercício das responsabilidades oficiais dos seus membros*.

Figura 27 Órgãos éticos no parlamento



Dezanove países, quase 80% dos casos, possuem um órgão ou um conjunto de órgãos responsáveis pela gestão da ética. Além da Dinamarca, Bulgária e Hungria, que não têm quaisquer regras de ética em vigor, os parlamentos do Chipre, Finlândia, Alemanha, Malta, Países Baixos e Suécia não possuem órgãos de ética. Parece que, apesar de terem regras em vigor, estes países contam com a consciência individual dos deputados para a supervisão das suas condutas.

Figura 28 Países da UE com órgãos de ética parlamentar



A terceira questão explora a pergunta: *que modelos de fiscalização e execução de padrões éticos (códigos de conduta ou outras normas e diretrizes prescritivas) foram adotados para os membros do parlamento?*

Entre os 19 países com órgãos de ética em vigor, existem três modelos diferentes. Oito países possuem órgãos de ética internos. Sete países têm um órgão externo de gestão da ética que partilha as responsabilidades de execução com um órgão estatutário interno. E quatro países têm um órgão interno de fiscalização da ética, mas a aplicação das sanções é externa ao parlamento.

Figura 29 Modelos de fiscalização e execução da ética

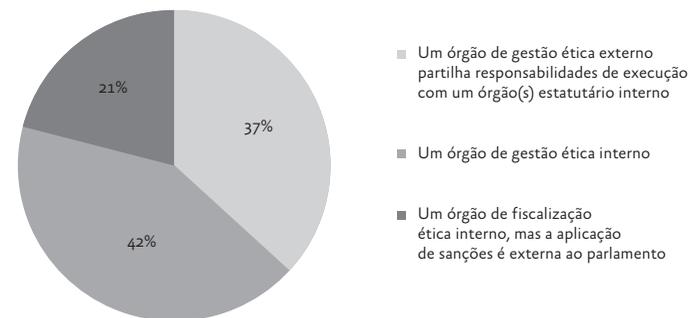


Figura 30 Modelo de ética institucional por país



Ao observar com atenção o ano de constituição de cada modelo institucional, confirma-se a tendência de externalização descrita na literatura. Por outras palavras, o tempo não parece explicar a escolha de mais fiscalização e execução externas. Na década de 1990, existiam cinco órgãos internos e um externo; na década de 2000, dois internos e dois externos; e na década de 2010, dois órgãos internos e quatro externos e três modelos corregulados.

Tabela 8 Cronologia da constituição dos órgãos de ética

Ano de constituição	Modelo de ética institucional	País
1901	Fiscalização interna/Execução externa	Áustria
1990	Órgão de ética interno	Lituânia
1993	Órgão de ética interno	República Checa
1995	Órgão de ética interno	Irlanda
1995	Órgão de ética interno	Eslováquia
1996	Órgão de ética externo	Reino Unido
1998	Órgão de ética interno	Polónia
2004	Órgão de ética externo	Croácia
2006	Órgão de ética interno	Letónia
2007	Órgão de ética externo	Roménia
2011	Órgão de ética externo	França
2014	Fiscalização interna/Execução externa	Bélgica
2014	Fiscalização interna/execução Externa	Estónia
2014	Órgão de ética externo	Luxemburgo
2016	Órgão de ética interno	Grécia
2016	Órgão de ética interno	Itália
2019	Fiscalização interna/Execução externa	Portugal
2020	Órgão de ética interno	Espanha
2020	Órgão de ética externo	Eslovénia

A Espanha funciona como um exemplo ilustrativo de um órgão de ética interno. Em Espanha, o Código de Conduta de 2020 para o Congresso e para o Senado criou um único Gabinete de Conflitos de Interesses para o parlamento espanhol, em vez de haver um para cada Câmara. Este gabinete — cuja tarefa é resolver dúvidas

de interpretação sobre a aplicação do Código levantadas por parlamentares ou pelos Conselhos — foi lançado em fevereiro de 2021, tem sede no Congresso e é liderado por um advogado nomeado pelos Conselhos de ambas as Câmaras. Deve manter sigilo sobre os casos que suscitaram dúvidas, elaborar um relatório anual sobre o cumprimento do Código e fazer recomendações para melhorar sua eficácia. Este gabinete é composto por funcionários parlamentares, e o seu estatuto não lhe confere o poder de abrir uma investigação e aplicar sanções. Se algum parlamentar apresentar uma reclamação derivada do incumprimento do Código, a Presidência de cada Câmara pode abrir inquérito. A investigação é liderada pela Comissão Disciplinar de cada Câmara. Em caso de violação, a Comissão pode solicitar uma sanção. No entanto, o Regulamento Interno das Câmaras não prevê quaisquer sanções, o que impossibilita a sanção de violações ao Código de Conduta.

O parlamento francês evoluiu de um sistema de autorregulação, com regras formais limitadas em relação à ética política, para um sistema de correção. Embora a noção de conflitos de interesse fosse desconhecida no sistema jurídico francês até à década de 2010, tais situações eram, na prática, evitadas por meio de restrições relativamente rígidas às atividades externas dos parlamentares. Desde 2011, a ética parlamentar tem sido progressivamente formalizada e, seguindo os exemplos britânico ou canadiano, a responsabilidade pela fiscalização e execução é agora partilhada entre os deputados e duas instituições independentes: o comissário de ética da Assembleia Nacional (*déontologue*) e, mais proeminentemente, a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública³² (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP). O registo e o depósito de

presentes oferecidos aos deputados são geridos pelo *déontologue*, enquanto as declarações patrimoniais e de interesses e o registo de transparência para atividades de *lobbying* são geridos pela HATVP. A HATVP recebe as declarações patrimoniais e de interesses, verifica o seu conteúdo (exatidão, integridade e circunscrição) e é responsável por publicá-las *online*. Para os parlamentares, apenas as declarações de interesses são disponibilizada *online*; as declarações patrimoniais estão acessíveis fisicamente na circunscrição administrativa do seu círculo eleitoral.

Mudanças incrementais ao sistema também foram iniciadas pelos reguladores éticos (o *déontologue* da Assembleia Nacional e a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública), que fazem frequentemente recomendações para melhorar a regulação da ética política (Wickberg, 2018, 2020). Contudo, a execução das regras acaba por ser da exclusiva responsabilidade da Assembleia Nacional, de forma a respeitar a separação de poderes. A principal sanção prevista na decisão da Mesa de criar o código de conduta é a exposição pública da violação — «uma prática de *denúncia e opróbrio* ao estilo anglo-saxão». A integração do Código no Regulamento Interno da Assembleia estipulou sanções adicionais através dos artigos 70.º a 73.º do Regulamento Interno. Uma violação do código pode, portanto, levar a uma simples advertência, uma advertência com transcrição ou à censura com ou sem suspensão temporária do cargo. A advertência simples tem associada o confisco de parte do salário mensal, e proíbe também qualquer aparição nas instalações e a participação nos trabalhos parlamentares por quinze dias de sessão.

Portugal ilustra o modelo de fiscalização interna e execução externa. A fiscalização no parlamento tem mudado ao longo dos anos, com

alguns progressos e retrocessos. Em 1995, foi criada uma Comissão Parlamentar de Ética (CPE) no âmbito do estatuto dos deputados³³ com poderes consultivos. Em 2015, a CPE foi reduzida a uma Subcomissão de Ética dentro da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, apenas para ser substituída pela Comissão Parlamentar para a Transparência e Estatuto dos Deputados (CPTED) em 2019. O âmbito de atuação da CPTED inclui a realização de inquéritos e a instrução de processos relacionados com a violação da lei ou do Regulamento Interno e a verificação e emissão de pareceres sobre: incompatibilidades e impedimentos; a exatidão das declarações de interesses; o levantamento de imunidade; os poderes dos deputados; a suspensão ou perda de mandato e situações de conflito de interesses; a elegibilidade e perda de mandato; e factos ocorridos no parlamento que possam comprometer a dignidade de um deputado ou a violação de deveres.³⁴ Quem solicita a ação por parte do CPTED, ou o que a desencadeia, pode variar de acordo com o problema em questão. Por exemplo, os assuntos relativos a conflitos de interesse só podem ser solicitados por um deputado ou pelo presidente da Assembleia da República, enquanto a avaliação da exatidão das declarações pode ocorrer *ex officio* ou a pedido de qualquer cidadão no uso dos seus direitos políticos. A Comissão de Transparência também é obrigada a cooperar com as autoridades judiciais.

Existem, além disso, leis penais e administrativas que também informam e regulam os instrumentos de autorregulação, tornando os regulamentos éticos algo dispersos. Ainda assim, a regulação das obrigações declarativas e das incompatibilidades, que durante décadas foi dividida em duas leis distintas³⁵, foi combinada num único ato em 2019, — o Regime do Exercício de Funções por Titulares

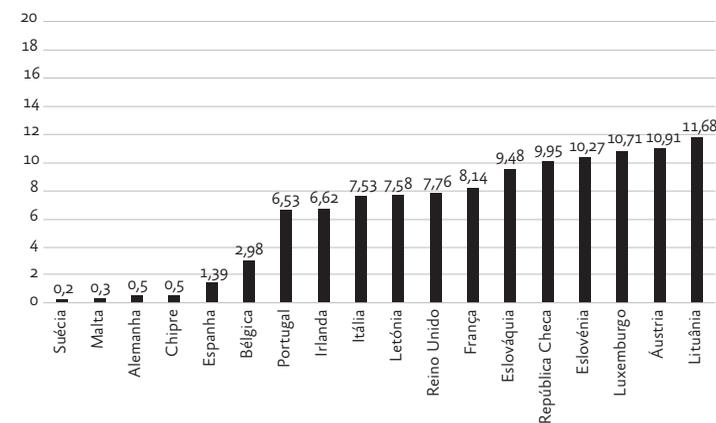
de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (REFTCPACP)³⁶ — complementado pela Lei do Tribunal Constitucional (em ligação a uma violação das regras sobre incompatibilidades e inibições e sobre a divulgação de ativos patrimoniais).

5.3.3. Medição da robustez dos regulamentos de ética parlamentar

Por fim, medimos a robustez dos regulamentos de ética de 17 parlamentos na UE. Para medir essa robustez, construímos um índice de verificação com três dimensões e 21 indicadores/questões.³⁷ Na dimensão *Normas*, analisamos a existência de regras de ética, o valor legal dessas regras e o seu âmbito de aplicação em termos de titulares de cargos e funcionários. A dimensão *Fiscalização* concentra-se principalmente no âmbito de atuação do órgão de fiscalização existente em termos de áreas abrangidas (desde conflitos de interesse a declarações patrimoniais), as medidas disciplinares que pode desencadear ou os poderes que lhe foram concedidos (de investigação ou consultivos). Nas regras de *Execução*, medimos o alcance das sanções e verificamos se o plenário do parlamento exerce um papel e em que medida. Foram recolhidos dados de dezanove parlamentos dos Estados-Membros da UE e do Reino Unido, num total de 28 países.

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

Figura 31 Robustez da regulação ética de acordo com os parlamentos nacionais



Os dados mostram que não existem modelos perfeitos ou modelos que sejam mais robustos que outros, uma vez que os três países com pontuações mais elevadas correspondem a três modelos diferentes. Mais importante do que o modelo regulatório da ética é o alcance das regras e das sanções, os poderes conferidos aos órgãos de fiscalização e execução e o grau de transparência e integridade dessas regras. Os resultados também sugerem que os parlamentos europeus ainda têm espaço para melhorar o rigor dos seus regulamentos de ética, caso desejado ou considerado necessário.

5.4. Autorregulação ética no governo

Nesta secção, pretendemos compreender as medidas regulatórias adotadas pelos governos centrais de diferentes democracias da União Europeia para promover a integridade nas principais funções executivas. Focamo-nos em três dimensões-chave da regulação

ética dentro do seu quadro institucional — normas, fiscalização e mecanismos de execução — e na forma como se desencadeia o processo geral.

Na democracia, existe sempre um problema de seleção adversa na nomeação de membros do governo. Na maioria das democracias da UE, o primeiro-ministro desempenha um papel central no recrutamento ministerial e na formação do executivo, mas nem sempre tem acesso a informações relevantes sobre potenciais ministros e secretários de estado antes da sua seleção. Isto levanta uma questão de risco moral: os candidatos a ministros, particularmente aqueles vindos de fora da política partidária, podem não ter sido totalmente transparentes sobre os seus interesses, ativos e passivos. A revelação destes riscos de integridade no decorrer do mandato pode não apenas ter implicações políticas para os mesmos, mas também causar danos consideráveis à reputação do primeiro-ministro, do governo e do(s) seu(s) partido(s) de apoio.

Existem, no entanto, mecanismos de controlo para mitigar estes riscos e responsabilizar os membros do governo. Mecanismos de controlo convencionais, como a responsabilização eleitoral e a responsabilidade política constitucionalmente vinculada, estão em vigor em todos os sistemas, mas tendem a operar de forma reativa *post factum*. A responsabilização eleitoral é um mecanismo necessário mas imperfeito para punir irregularidades graves por parte dos membros do governo (de Sousa e Moriconi, 2013; Bågenholm, 2013) por várias razões: primeiro, porque as eleições agrupam uma miríade de questões e a integridade pode não ter peso eleitoral suficiente relativamente a outras prioridades políticas; segundo, porque alguns eleitores vão perceber as questões de integridade através de lentes políticas,

e nunca como um problema no seu próprio quintal mas sempre como um problema que afeta os outros; e terceiro, porque «os eleitores podem não estar totalmente informados sobre possíveis más condutas dentro do governo ou entre funcionários de alto nível» (Bäck et al., 2019: 152).

As disposições constitucionais e as convenções de responsabilidade política são também mecanismos institucionais importantes, porém insuficientes para controlar a conduta dos ministros durante o desempenho do seu cargo. Os primeiros-ministros assumem frequentemente a responsabilidade de nomear ministros não partidários, enquanto que partilham muitas vezes essa responsabilidade com o seu partido político em relação a outros recrutamentos ministeriais (Pinto e Tavares de Almeida, 2018; Blondel e Thiébault, 1991; Blondel e Cotta, 1996). Potenciais candidatos a cargos políticos importantes são triados e selecionados pela sua lealdade (pessoal/partidária) e competência técnica, mas raramente pela sua integridade, pelo menos não de forma sistemática. Os secretários de Estado respondem perante os ministros e estes perante o primeiro-ministro sobre várias matérias, incluindo a sua conduta ética. Por sua vez, o primeiro-ministro tem o poder de zelar pela conduta dos ministros a título individual, diretamente ou através de um ministro-adjunto mais «vigilante» e do poder de pedir a demissão de ministros «mal comportados» (Strøm et al., 2003). Além da responsabilidade individual, o governo é também coletivamente responsável perante o parlamento (Bruère e Gaxie, 2018: 29).

No geral, os problemas de seleção adversa e risco moral só são abordados de forma reativa através da responsabilidade política individual e coletiva. Os mecanismos *ex ante* de verificação

da integridade são quase inexistentes na maioria das democracias parlamentares analisadas. Existe pouca evidência de triagens ou procedimentos de verificação orientados para a integridade ao nível partidário e executivo. As democracias parlamentares também carecem de mecanismos formais que ofereçam uma fiscalização credível e conselhos práticos sobre a conduta ética dos membros do executivo durante o seu mandato. Existe muitas vezes uma fiscalização *ex post*, mas as restrições de emprego *ex post* tendem a aplicar-se apenas a um número muito limitado de atividades e empregos no setor privado. Violações legais desta natureza são raras, dado o seu âmbito limitado de aplicabilidade a situações concretas da vida real. As penalizações associadas a este tipo de infração são muitas vezes de natureza eleitoral, pelo que o seu efeito dissuasor para os ministros cessantes que não pretendem regressar à política é limitado. A imagem do governo pode ser afetada, de forma limitada, se um ministro sair antes de haver alternância política. Dito isto, os riscos de integridade associados às práticas de *portas giratórias* vão além dos impedimentos legais pós-emprego e tendem a ter um impacto negativo na perceção pública da imparcialidade do governo e do funcionamento da democracia.

Mais recentemente, dadas as lacunas da responsabilização eleitoral e da responsabilidade política, os governos implementaram uma série de medidas para definir normas de conduta e boas práticas para os titulares de cargos, esclarecer quais as condutas adequadas e as condutas impróprias no exercício de deveres, e definir o âmbito da integridade do governo. Em alguns casos, foram desenvolvidos novos mecanismos institucionais para fazer cumprir estas normas e aconselhar os ministros sobre questões éticas. A maioria dos regulamentos éticos aplicáveis aos membros do governo consiste

em requisitos de denúncia e divulgação (Cowell et al., 2013; Saint-Martin, 2006:14).

A integridade do governo não depende necessariamente de níveis mais elevados de cobertura política em termos de leis e códigos de ética mais rígidos ou da adoção de mais regras e normas de autorregulação ética (Demmke et al., 2021a:14–15). Países do norte da Europa, como a Suécia, tendem a ter menos regulação mas um melhor desempenho em matéria de corrupção e melhores índices de boa governança. Ainda assim, o uso da lei é a forma predominante de regulação, indicando uma forte crença nas abordagens à gestão da ética baseadas na conformidade (Demmke et al., 2021b).

A maioria dos países tem quadros regulatórios que definem padrões, regras e procedimentos éticos para os membros do executivo. Contudo, a natureza desses quadros varia consideravelmente. As normas têm diferentes valores regulatórios e assumem diferentes formas, e a sua fiscalização e execução, quando existem, também variam significativamente em termos de desenho institucional, poderes e procedimentos.

Analisámos 14 países com diferentes características jurídicas, institucionais e socioeconómicas: Alemanha, Bélgica, Polónia, França, Eslovénia, Países Baixos, Luxemburgo, Reino Unido, Croácia, República Eslovaca, Espanha, Dinamarca, Suécia e Finlândia³⁸. As nossas principais fontes de dados para proceder ao mapeamento destes esforços regulatórios foram os Relatórios de Conformidade da 5ª Ronda de Avaliação do GRECO sobre prevenção da corrupção e promoção da integridade nos governos centrais (funções executivas superiores) e serviços de aplicação da lei.

5.4.1. Mapeamento dos instrumentos de autorregulação

À semelhança de outros órgãos políticos, como os parlamentos nacionais, os executivos em toda a Europa são regidos por normas éticas que assumem diferentes formas e formatos. O comportamento dos membros do governo (e, eventualmente, dos seus conselheiros e outros funcionários) é regido por princípios constitucionais e leis penais. No entanto, na maioria dos casos, e dependendo dos sistemas políticos e das opções políticas do executivo, os governos também podem ser governados por vários e muitas vezes uma combinação de instrumentos de autorregulação. O âmbito de aplicação das normas também mostra variações significativas no conteúdo das regras e nos sujeitos dessas normas. A tabela 9 apresenta um mapa de diferentes tipos de documentos legais adotados pelos países incluídos na nossa amostra.

Tabela 9 Tipos de instrumentos de definição de normas adotados pelos executivos nacionais

País	Regulamentos internos do parlamento	Código de Conduta	Código de Ética	Outra leis e regulamentos
Alemanha	X	X		X
Bélgica				
Polónia				X
França		X	X	X
Eslovénia		X	X	
Holanda		X		X
Luxemburgo		X		
Reino Unido	X	X		X
Croácia				X

País	Regulamentos internos do parlamento	Código de Conduta	Código de Ética	Outra leis e regulamentos
Eslováquia				X
Espanha		X		
Dinamarca	X	X		
Suécia		X		
Finlândia		X	X	

A partir da tabela 9, podemos tirar três conclusões importantes:

1. *A maioria dos países tende a ter pelo menos um documento legal que regula a conduta dos membros do governo.*

A Bélgica é a exceção, uma vez que não existe um código de conduta ou uma política de integridade que se aplique às principais funções executivas, embora tenha havido alguns escândalos políticos envolvendo ministros nos últimos anos (GRECO, 2019d: 4; 6;11).

2. *Os códigos de conduta são os instrumentos de autorregulação mais comuns, apesar da sua frequente combinação com os Regulamentos Internos/Regras de Procedimento do Parlamento.*

No que diz respeito à autorregulação, mais especificamente, existem dois instrumentos principais que definem os padrões éticos para os membros do governo: o Código de Conduta e, em alguns casos, os Regulamentos Internos/Regras de Procedimento. Quando os ministros também são deputados (como é o caso na Dinamarca, Alemanha e Reino Unido), existe uma combinação de instrumentos aplicáveis, i.e., os ministros estão sujeitos aos instrumentos de autorregulação dedicados

do executivo, mas também às regras aplicadas no parlamento, onde existe uma separação de funções. As iniciativas de autorregulação no parlamento não são necessariamente replicadas ao nível executivo, como na França, Luxemburgo, Portugal, Eslovénia, Espanha ou Suécia.

3. *Metade dos países analisados combina padrões impostos por lei com instrumentos de autorregulação mais dedicados.*

Alguns governos adotam múltiplos quadros jurídicos que fornecem padrões éticos aos membros do governo. A Alemanha e a França³⁹ combinam dois tipos de documentos legais com outras leis e regulamentos especificamente dedicadas aos executivos, contendo orientações adicionais para garantir a integridade e minimizar os riscos de corrupção (GRECO, 2019m; GRECO, 2019n). A dispersão em diferentes documentos legais não compromete necessariamente a manutenção de padrões mais elevados para os membros do governo. É este caso dos Países Baixos⁴⁰ e da Finlândia⁴¹, onde existe um sólido princípio constitucional e um código penal que empurra os membros do governo para um elevado grau de escrutínio e responsabilização parlamentar.

A eficácia da regulação e dos padrões éticos depende de muitas condições, tais como a consciência das regras, a fiscalização permanente, os mecanismos de execução, quando existem, e a existência de sanções ou consequências quando alguém opta por ignorar o quadro regulatório⁴².

5.4.2. Principais tendências

Normas

As normas previstas nos diversos instrumentos regulatórios e autorregulatórios também variam significativamente em termos da sua abrangência e conteúdo. Tal como nos parlamentos, os regulamentos de ética do governo podem abranger incompatibilidades e impedimentos, declarações patrimoniais e de interesses, presentes e hospitalidade, e conflitos de interesse nas atividades diárias dos seus membros. No entanto, devido à natureza dos poderes do executivo, as normas podem também abranger regras de verificação, regras de *lobbying* e restrições de emprego *ex post* para limitar a prática de portas giratórias. Diferentes regras e procedimentos são aplicáveis a diferentes fases do mandato, i.e., antes da tomada de posse (*ex ante*), durante o desempenho do cargo e após a cessação de funções (*ex post*), conforme descrito na tabela 11.

Tabela 10 Tipos de conflitos de interesse regulados ao nível executivo

Ex ante	Durante o mandato	Ex post
Verificação	Gestão de conflitos de interesse	Restrições de emprego
Impedimentos	Incompatibilidades	Declarações patrimoniais após a saída
Registo/declaração de interesses	Presentes e hospitalidade	
Declarações patrimoniais	<i>Lobbying</i>	
	Utilização de recursos públicos	

Fiscalização

Em relação à regulação da integridade ao nível executivo, as funções de fiscalização e execução podem ser combinadas no mesmo órgão ou tratadas separadamente. Cada uma ou ambas as funções

podem ser externas ou internas ao governo. Pode também haver uma combinação de diferentes órgãos, cada um responsável pela implementação de um determinado conjunto de normas, como no caso da França, com a *Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública*⁴³ e a *Agência Francesa Anticorrupção*⁴⁴ ou, no caso do Reino Unido, com um *Conselheiro Independente sobre os Interesses dos Ministros*⁴⁵ e uma *Comissão Consultiva para Cargos Profissionais*⁴⁶. Por vezes, quando as sanções são de natureza penal, a execução é deixada para os tribunais judiciais. As informações disponíveis sobre procedimentos de fiscalização e execução, e mecanismos de integridade aplicáveis aos ministros e outros membros do governo são escassas. Dito isto, na tabela 11, descreveremos o processo de fiscalização, a composição do órgão, e o âmbito e as funções dos órgãos de fiscalização designados, sempre que existirem, de acordo com as informações disponíveis nos Relatórios de Conformidade da 5ª Ronda de Avaliação do GRECO.

Tabela 11 Tipos de instrumentos de fiscalização e execução adotados pelos executivos nacionais

País	Órgão de fiscalização		Execução		Sanções
	Interno/ externo ao governo	Composição unipessoal/ colegial	Interno/ externo ao governo	Composição unipessoal/ colegial	
	Externo ou interno ao governo?	Uma pessoa ou um órgão colegial?	Externo ou interno ao governo?	Uma pessoa ou um órgão colegial?	
França	Externo	Colegial	Externo	Colegial	Sim
Eslovénia	Externo	Colegial	Externo	Colegial se o CPC ⁴⁷ for o órgão de execução	Pode apenas aplicar multas.
República Eslovaca	Externo	Colegial	Externo	Colegial	Pode apenas aplicar multas.
Espanha	Interno	Uma pessoa	Interno, pelo Conselho de Ministros, Ministro ou Secretário de Estado	Unipessoal	Pode propor sanções.
Polónia	Externo	Uma pessoa	Sem poderes de execução	Não aplicável	Não
Reino Unido	Externo	Uma pessoa	Interno, pelo primeiro- ministro	Unipessoal	Impostas pelo primeiro- ministro

Conforme apresentado na tabela 11, destacam-se quatro principais constatações resultantes do mapeamento da fiscalização dos executivos europeus:

1. *Existe uma grande divisão entre os países que possuem e os que não possuem órgãos dedicados à fiscalização da conduta ética ao nível do executivo.* A situação mais comum é a ausência de tais procedimentos e quadros institucionais, como é o caso da Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Países Baixos e Suécia. A sua abordagem parece depender do escrutínio público. Não existem mecanismos de fiscalização permanentes em vigor, mas surgem questões e dúvidas através dos meios de comunicação social e da sociedade civil ou por via de queixas e denunciante. Por outras palavras, a fiscalização depende de controvérsias e escândalos públicos.
2. *Uma segunda grande divisão existe entre países cujos mecanismos de fiscalização parlamentar também abrangem o executivo e os países — ou deveríamos dizer país? — com órgãos dedicados exclusivamente aos membros do governo.* Em países com fiscalização dedicada (França, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha e Reino Unido), a maioria tende a depender do(s) mesmo(s) órgão(s) que supervisionam os deputados, independentemente dos ministros serem deputados ou não. Neste aspeto, o caso britânico é singular. Embora o processo de fiscalização seja regido principalmente por regras, procedimentos e mecanismos institucionais no parlamento — particularmente em relação às declarações patrimoniais, visto que a maioria dos membros do governo também são deputados — existem outros órgãos de fiscalização especificamente orientados para o executivo.

3. *O âmbito de atuação dos organismos de fiscalização existentes varia de acordo com a área de ética regulada em questão.* Por outras palavras, questões como as declarações patrimoniais e as restrições de emprego *ex post* podem ser fiscalizadas por um determinado órgão, e a gestão de conflitos de interesse ou a aceitação de presentes pode estar debaixo da alçada de outro órgão. Em França, por exemplo, a *Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HATVP)* é responsável por fiscalizar a conduta ética dos membros do governo, parlamentares e altos funcionários da administração pública. Da mesma forma, no caso britânico, o primeiro-ministro nomeia um *Conselheiro Independente sobre os Interesses dos Ministros* para aconselhar os membros do governo sobre o Código de Conduta Ministerial e os ministros sobre como gerir os seus interesses privados de forma a evitar conflitos de interesse. O *Conselheiro Independente sobre os Interesses dos Ministros* também pode investigar alegações de violações do Código de Conduta Ministerial por parte dos membros do governo, mas apenas a pedido do primeiro-ministro.⁴⁸ Outro órgão de fiscalização ao serviço do gabinete britânico é o ACOBA (*Advisory Committee on Business Appointments*).

4. *As soluções encontradas pelos países em relação aos órgãos de fiscalização também variam significativamente na sua natureza e composição.* Alguns países delegaram poderes de fiscalização a agências anticorrupção, enquanto outros criaram órgãos dedicados a conflitos de interesse ou à transparência no exercício de funções. Com exceção do *Conselheiro Independente Britânico sobre os Interesses dos Ministros*, todos os órgãos de fiscalização são colegiais. A Eslovénia e a Polónia, por exemplo, dependem

das suas agências anticorrupção. Por outro lado, a Eslováquia, a Espanha, o Reino Unido e a França (como descrito anteriormente) optaram por organismos de supervisão mais especializados.

Execução

Na ausência de órgãos de fiscalização ou sanções definidas, como é o caso da Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Países Baixos e Suécia, o sistema depende da responsabilização política. Nos países com procedimentos e mecanismos regulatórios mais bem definidos, o nosso mapeamento sugere que pode haver uma única solução ou uma combinação de soluções, dependendo da natureza dos delitos praticados e das sanções em vigor.

Conforme explicado na secção das *Normas*, quando existem regras de ética em vigor, podem ser aplicadas sanções (embora nem sempre seja este o caso, pois por vezes os instrumentos regulatórios, como os códigos de conduta, não preveem penalizações por violações). A natureza das sanções depende do tipo de instrumento que rege a questão regulatória específica, i.e., se é regido por instrumentos jurídicos vinculativos ou não vinculativos. Existem três tipos de sanções:

1. *Sanções penais ou administrativas* Onde os primeiros são imposto pelos tribunais e estes últimos pela administração pública. As sanções penais ocorrem em países sem mecanismos de execução não penais ou quando uma violação ética detetada por um órgão de fiscalização que pode constituir uma infração penal é denunciada a um tribunal. Normalmente, a infração penal

está relacionada com suborno, corrupção, peculato ou crimes financeiros. As penalizações administrativas podem ser aplicadas por tribunais administrativos ou por ordem administrativa sob a forma de repreensões ou multas, e podem resultar na exclusão ou destituição do cargo.

2. *As penalizações financeiras ou suspensão de benefícios* são as sanções mais comuns aplicadas pelos órgãos de execução. As penalizações financeiras são impostas como multas de montante único ou multas calculadas com base numa percentagem do rendimento mensal. A suspensão dos benefícios é imposta ao conjunto de benefícios inerentes às funções ministeriais, que vão desde as despesas de representação ou a utilização de instalações governamentais até à imunidade penal.

3. *A responsabilização política* ocorre sempre que nenhuma outra penalização ou suspensão é imposta e é essencialmente utilizada em países sem órgãos de execução. São emitidos pelo parlamento ou pelo primeiro-ministro ao ministro sob a forma de demissão de funções, discussão pública com o primeiro-ministro ou um pedido de desculpas público, dependendo da decisão do primeiro-ministro ou dos requisitos do código ministerial.

A execução depende, portanto, de dois fatores. O primeiro é a natureza do instrumento regulatório vigente e a natureza da respetiva sanção. Um país pode depender de diferentes sistemas regulatórios éticos e possuir diferentes mecanismos de execução. Por exemplo, no mesmo país, as declarações patrimoniais ou as incompatibilidades podem ser regidas por leis vinculativas — sendo a execução consequentemente realizada pelos tribunais — e a gestão da aceitação de presentes ou

conflitos de interesse pode ser regida por leis não vinculativas, como os códigos de conduta — sendo portanto executada por uma agência dedicada com poderes disciplinares, mas sem poderes judiciais. No nosso mapeamento, identificámos três órgãos e procedimentos de execução:

1. A execução depende do sistema político, i.e., é uma prerrogativa do primeiro-ministro e, em alguns casos, do parlamento, agir de acordo com as denúncias e/ou recomendações dos órgãos de fiscalização.

O Reino Unido é um caso paradigmático neste aspeto. Apesar do poder do *Conselheiro Independente de Interesse Ministerial* para investigar alegações de suspeitas de violações do código ministerial, apenas o primeiro-ministro tem o poder de sancionar e demitir o ministro em questão com base na perda de confiança. Outras sanções podem ser aplicadas dependendo da gravidade do caso. Por exemplo, o primeiro-ministro pode também promover uma discussão formal com o ministro e exigir que apresente um pedido de desculpas público por violação ética como forma de punição. Há também o caso da Espanha, onde o *Gabinete de Conflitos de Interesses* é responsável apenas por abrir processos disciplinares e recomendar sanções, não tendo quaisquer poderes de execução. As sanções podem ser recomendadas para violações menores e graves, e podem variar entre advertências formais e a perda de indemnizações por despedimento, a exclusão do cargo por até 10 anos ou até mesmo a demissão de funções. As sanções aplicadas à má conduta dos Ministros são aplicadas pelo Conselho de Ministros.⁴⁹ A Eslováquia tem um mecanismo de responsabilização incomum para os ministros no parlamento. Como na maioria dos países, o primeiro-ministro e os membros

do governo são responsáveis perante o parlamento sob os termos de um procedimento geral de responsabilização e podem ser demitidos por um voto de desconfiança. Contudo, o parlamento pode realizar um voto de desconfiança para ministros específicos e demiti-los.⁵⁰

2. Os órgãos de fiscalização também detêm poderes de execução. Este modelo de execução é frequentemente associado a agências anticorrupção com múltiplas competências. Na Eslovénia, a *Comissão para a Prevenção da Corrupção* pode impor multas e conduzir investigações administrativas por violações das regras de conflitos de interesse, das restrições às atividades comerciais e das obrigações de divulgação de ativos patrimoniais. Note-se que as decisões tomadas pela *Comissão* estão sujeitas a revisão pelo Supremo Tribunal Administrativo da Eslovénia. A *Comissão* pode aplicar sanções financeiras ao primeiro-ministro, aos ministros, aos secretários de Estado, a qualquer membro do governo e ao secretário-geral do governo quando não cumprem as obrigações estabelecidas no Código de Ética para Funcionários Governamentais e Ministeriais de 2015 e na Lei de Integridade e Prevenção da Corrupção. Na Eslováquia, a *Comissão do Conselho Nacional sobre Incompatibilidades de Funções* só atua caso o presidente, os membros do governo e os secretários de Estado violarem as regras de conflitos de interesse. Podem ser impostas sanções como penalizações financeiras de até 12 vezes o salário do infrator, a obrigação de renunciar a atividades externas ou demissão do cargo.

3. A execução é externalizada para os tribunais quando as violações de conduta equivalem a um comportamento criminoso. Na Polónia,

onde a má conduta constitui uma infração grave, aplicam-se procedimentos de direito penal. A forte dependência do direito penal deve-se à ausência de um mecanismo eficaz de execução não penal que garanta o cumprimento das normas de integridade. Em França, as sanções por delitos financeiros relacionadas com as obrigações de divulgação de ativos patrimoniais estão previstas para os membros do governo e podem ser aplicadas pelo Tribunal de Contas e pelo Tribunal Disciplinar Orçamentário e Financeiro. Estas podem ir desde multas a ordens de reembolso, à publicação de infrações ou à sanção prevista pelo Diário da República. Se houver responsabilidades penais, as alegações também podem ser encaminhadas para as autoridades judiciais. A *Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública* e a *Agência Francesa Anticorrupção* têm poderes de investigação para avaliar violações de integridade e impor sanções aos membros do governo.⁵¹

Capítulo 6

Estudos de caso

França

Eric Phélippeau (Université Paris Nanterre)
e Sofia Wickberg (University of Amsterdam)

Introdução

O estabelecimento do sistema de autorregulação ética francês, que abrange atores políticos dos poderes legislativo e executivo, foi impulsionado tanto por escândalos como pela importação de *melhores práticas* estrangeiras promovidas por organizações internacionais (Wickberg, 2020).

Embora a adoção de legislação que regula diferentes aspectos da ética política não seja novidade em França, particularmente no que diz respeito a regras de incompatibilidade e outras medidas anticorrupção, estes esforços têm intensificado nas últimas três décadas.

As primeiras grandes reformas do financiamento partidário e do processo eleitoral, assim como aquelas que dizem respeito à transparência dos ativos patrimoniais e dos interesses dos agentes públicos, datam de 1988, durante a coabitação entre François Mitterrand e Jacques Chirac, e foram adotadas em resposta a uma sucessão de escândalos que abalaram a política partidária, incluindo os escândalos Urba, Luchaire e Carrefour du Développement.

O desenho, adoção e implementação destes regulamentos não podem ser separados das lutas políticas comuns. Os atores políticos desempenham um papel ativo ou pelo menos têm interesse em divulgar informações para prejudicar os seus adversários políticos por motivos éticos. Quando ministros ou parlamentares se mobilizam em torno de questões relacionadas com políticas, muito frequentemente é uma tentativa de *limpar* a política, mas também um posicionamento estratégico para se distinguirem dos seus oponentes. Podemos acrescentar a isto que os períodos de coabitação (quando os partidos políticos podem ter mais dificuldade em diferenciar-se politicamente) são propícios a mobilizações políticas destinadas a reformar a moral, a moralidade e a ética política.

Desde que foram introduzidos os códigos de conduta e as declarações patrimoniais e de interesses, as reformas têm sido impulsionadas por novos escândalos, levando os decisores a reforçar os controlos e as obrigações de transparência (com especial destaque para o escândalo Fillon), especialmente no rescaldo das eleições, a fim de demonstrar a sua preocupação e compromisso com a ética

pública (mesmo que essa agenda impulsionada por escândalos tenda a *desaparecer progressivamente* entre escândalos). Esta agenda política não é de facto *propriedade* de nenhum líder político (ver abaixo) e, portanto, requer que tais eventos e/ou períodos eleitorais voltem a emergir. Embora não seja invulgar em França os escândalos abrirem janelas de oportunidade para reformas éticas, estes conduziram a reformas éticas que serviram de ferramenta para a gestão de crises políticas, em vez de meios para iniciar um trabalho político totalmente adaptado aos problemas locais. Os atores políticos importaram ideias políticas do exterior e promoveram-nas como *melhores práticas*, apesar de terem sido desenvolvidas para sistemas pluralistas e/ou parlamentares (contrariamente ao sistema republicano e semipresidencial vigente em França). Além disso, os reguladores reconhecem que os atores políticos demonstram um amplo desconhecimento dos regulamentos éticos e não têm uma compreensão clara do que são conflitos de interesse e quais as obrigações que devem ser cumpridas neste domínio.⁵²

Embora a bandeira da ética pública tenha sido recorrentemente erguida pelos partidos de esquerda e, em menor escala, por partidos de direita, os que fizeram pressão para concretizar reformas neste domínio são principalmente pequenos partidos, como os Verdes ou os partidos centristas. Dito isto, a propriedade da agenda de ética política é difícil de reivindicar, uma vez que tanto os governos de direita como os de esquerda têm iniciado estas reformas em resposta a escândalos emergentes que envolvem políticos da sua formação partidária. Outro aspeto que surge da análise dos debates parlamentares diz respeito às diferenças intra-grupo baseadas na experiência parlamentar. Por exemplo, na década de 2000,

os deputados verdes recém-eleitos (como François de Rugy) eram mais ativos na promoção de reformas *sunshine* para melhorar a transparência na vida política do que outros deputados com maior antiguidade (como Noël Mamère), que eram mais circunspectos em relação à regulação ética, talvez por serem mais experientes na política. As linhas divisórias não são, portanto, simplesmente ideológicas (esquerda-direita, populista-convencional). Podem ser internas a um partido político e ecoar as experiências políticas dos representantes políticos eleitos além de qualquer afiliação partidária. O grau de especialização dos representantes políticos eleitos também pode influenciar a natureza e a qualidade das suas contribuições para o processo legislativo. Alguns representantes políticos eleitos (como René Dosière) tiraram partido da sua experiência nestas matérias para publicar obras, mobilizar os meios de comunicação social, contribuir para o debate público e colocar algumas destas questões na agenda das autoridades públicas. Contudo, casos assim continuam a ser raros.

Não obstante, a França rapidamente evoluiu de um sistema onde quase não existia regulação formal da ética política para a criação de uma infraestrutura ética relativamente elaborada. Tanto o comissário de ética da Assembleia Nacional (*déontologue*) como, mais proeminentemente, a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública⁵³ (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP) conseguiram estabelecer-se no panorama político e administrativo, alargando as suas prerrogativas e orçamento. No entanto, um dos desafios é que os recursos à sua disposição permanecem insuficientes para as suas prerrogativas.⁵⁴ A HATVP é responsável por fiscalizar o registo de lobbying e a Comissão de Ética da função pública (*Commission de déontologie de la fonction publique*) sem receber

recursos financeiros/humanos adicionais adequados.⁵⁵ Apesar destas questões, alterações incrementais ao sistema também foram iniciadas pelos reguladores éticos (o *déontologue* da Assembleia Nacional e a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública), que fazem frequentemente recomendações para aprimorar a regulação da ética política.

Seja devido à revelação de más condutas ou às ações de regulação ética, a ética política volta regularmente aos meios de comunicação social e à agenda política após a revelação de um novo escândalo ou antes de uma eleição. Contudo, a regulação ética atrai menos a atenção dos cidadãos do que os aspetos repressivos do combate à corrupção. A melhoria da regulação da ética política é um tema de nicho que apenas chama a atenção das instituições responsáveis pela regulação, de algumas ONGs especializadas (Transparency International France, Anticor, *Observatoire de l'éthique publique*) e de alguns académicos — a maioria dos quais membros do *Observatoire de l'éthique publique*. A recente multiplicação destas medidas, e as tensões geradas pela sua aplicação, estão a despertar o interesse de académicos especializados e o desenvolvimento de publicações mais numerosas, algumas das quais são periodicamente listadas pelo HATVP (ver Javary, 2019; Wickberg, 2020; Kerléo, 2021).

Em relação à *opinião pública* em geral, Pierre Lascoumes (2010) demonstrou uma tendência generalizada entre os franceses de tolerar irregularidades na esfera pública e certas violações da integridade pública ou privada. A complexidade dos regulamentos éticos, e a introdução do *novo* problema dos conflitos de interesse, dificulta o envolvimento dos cidadãos e da população-alvo. No entanto, a complexidade também é utilizada pelos atores políticos acusados

como estratégia de defesa, tal como ilustrado pela recente reação da maioria ao ministro Alain Griset, que foi acusado de não declarar uma das suas contas bancárias — «o público não percebeu do que ele é acusado, e nem nós».⁵⁶ Estas análises ilustram como os franceses, diante das muitas faces da integridade pública, hesitam constantemente entre a tolerância e a indignação. Em última análise, esta situação não conduz a elite política a considerar seriamente a baixa estima que os seus concidadãos têm pela sua classe, e a implementar instituições e políticas efetivamente dedicadas à prevenção e ao combate da corrupção política.

Estes elementos contextuais permitem compreender como a França tem progredido no domínio da regulação da ética política. Novas regras de ética — quer digam respeito ao governo, ao parlamento ou aos partidos políticos — já foram adotadas, mas permanecem abertas a novos desenvolvimentos e continuam a requerer os meios necessários para a sua implementação e o escrutínio público para assegurar uma aplicação regular e eficaz.

Órgão executivo do governo

A noção de conflitos de interesse, e a ideia de evitá-los através de declarações escritas, foi inicialmente transferida para França através do setor de saúde pública. Após uma série de escândalos dramáticos de saúde pública nas décadas de 1980 e 1990, incluindo situações com sangue contaminado, hormonas do crescimento e amianto,⁵⁷ várias medidas foram tomadas para salvaguardar a independência do conhecimento médico.⁵⁸ Martin Hirsch, uma figura importante no Ministério da Saúde durante estas crises, desempenhou um papel fundamental na transferência desta inovação nas políticas do setor

de saúde pública para o mundo político. Utilizou recomendações da OCDE, do Conselho da Europa e da Transparência Internacional, e práticas existentes no Canadá.⁵⁹

No final dos anos 2000, abriu-se uma primeira janela de oportunidade para um novo regulamento sobre conflitos de interesse, devido a escândalos ocorridos em 2009 e 2010 que colocaram a questão na agenda pública. O escândalo político mais citado, que desencadeou uma ação governamental, diz respeito à relação entre Éric Woerth, então ministro do Trabalho, e Liliane Bettencourt, uma das principais acionistas da L'Oréal na época (Phélippeau, 2011; Vauchez, 2019).⁶⁰ A revelação do possível conflito de interesse do ministro, ligado a suspeitas relativas às finanças das eleições presidenciais de 2007, colocou o presidente Nicolas Sarkozy numa situação delicada.⁶¹ Em junho de 2010, a *Mediapart* publicou o seu primeiro artigo a incriminar Éric Woerth, ao qual o presidente Sarkozy reagiu rapidamente, criando uma comissão com o intuito de formular propostas para evitar conflitos de interesse em setembro de 2010. A comissão foi a primeira tentativa oficial de adotar uma regulação de conflitos de interesse orientada para funcionários do governo e funcionários públicos de alto nível. O presidente Sarkozy solicitou explicitamente à comissão que tivesse em consideração a «experiência de grandes países democráticos», e Jean-Marc Sauvé, presidente da comissão, estava ansioso por ver a França apanhar o comboio da «mudança para a prevenção» adotada por outros países e promovida por instituições internacionais.⁶² O relatório da comissão, apresentado ao presidente Sarkozy em janeiro de 2011, sugere que o trabalho realizado foi inspirado na abordagem da OCDE aos conflitos de interesse (Wickberg, 2020). Em março de 2011, François Fillon decidiu

exigir que os ministros declarassem os seus interesses privados. O governo também fortaleceu o sistema existente de declarações patrimoniais, com a adoção da Lei nº 2011-412 de 14 de abril de 2011, que previu sanções mais severas para quem não declarasse os seus ativos patrimoniais e ampliou os poderes de fiscalização da *Commission pour la transparence financière de la vie politique* (CTFVP), (Phélippeau, 2018).⁶³

As eleições de 2012 foram um ponto de viragem para a regulação dos conflitos de interesse em França. A TI France conseguiu colocar a corrupção na agenda de campanha com um compromisso de ética pública constituído por 7 pontos dirigido aos candidatos eleitorais (com base no relatório TI NIS 2011), (Phélippeau, 2011). Este incluía a promessa de adotar uma política de prevenção de conflitos de interesse,⁶⁴ assinada por quase todos os candidatos à presidência que competiram discursivamente para demonstrar o seu empenho no combate à corrupção.⁶⁵ Logo após a sua eleição, François Hollande encarregou o ex-primeiro-ministro Lionel Jospin de criar uma comissão para concretizar a sua promessa de campanha de dar ao país um «novo impulso democrático e garantir a exemplaridade das instituições públicas» dentro das propostas legislativas, incluindo a prevenção de conflitos de interesse envolvendo parlamentares.⁶⁶ As novas propostas legislativas utilizaram as conclusões da Comissão Sauvé, as recomendações de instituições internacionais e ONGs nacionais (TI France e Anticor), e exemplos estrangeiros, como base para a discussão, de onde saíram 35 propostas, incluindo a publicitação das declarações de interesses dos parlamentares e a criação de uma autoridade ética independente (Wickberg, 2020).⁶⁷ O evento que abria a janela para novos regulamentos teve lugar

um mês depois da Comissão Jospin publicar as suas recomendações finais. Depois da revelação do escândalo em 2012 pela *Mediapart*, Jérôme Cahuzac foi considerado culpado de fraude fiscal e lavagem de dinheiro, e condenado a três anos de prisão e cinco anos de inelegibilidade (sendo proibida a sua participação nas eleições durante esse período).⁶⁸ O escândalo Cahuzac manchou a reputação do novo governo e a imagem intacta de François Hollande veiculada durante a campanha,⁶⁹ empurrando a nova presidência para um estado de *choque de moralização* (*choc de moralisation*). A 3 de abril de 2013, após ouvir a confissão de culpa de Jérôme Cahuzac, o presidente Hollande anunciou novas medidas a serem adotadas, entre elas: reforçar a independência do poder judicial, lutar *impiedosamente* contra os conflitos de interesse, publicar os ativos patrimoniais privados de ministros e parlamentares, e introduzir uma sentença de inelegibilidade vitalícia para qualquer pessoa condenada por fraude fiscal ou corrupção.⁷⁰ A 24 de abril de 2013, o governo apresentou três projetos de lei: o n.º 1011 sobre o combate à fraude fiscal e ao crime económico,⁷¹ e o n.º 1004⁷² e o n.º 1005⁷³ sobre a transparência na vida pública; todos alimentaram um processo legislativo acelerado.⁷⁴ ⁷⁵ Agindo sob pressão, o governo preparou os projetos de lei com base em sugestões existentes (da Comissão Sauvé, de projetos de lei anteriores e da Comissão Jospin),⁷⁶ apesar de nenhuma apresentar contributos relevantes para o problema específico exposto pelo escândalo Cahuzac (fraude fiscal). As leis n.º 2013-906 e n.º 2013-907 sobre a transparência na vida pública, adotadas em outubro de 2013, não foram criadas do nada, como é muitas vezes sugerido pela expressão «leis de pânico». ⁷⁷ Foram baseadas em ideias sobre como integrar a regulação e a gestão de conflitos de interesse nas regras e procedimentos estabelecidas, e uma reflexão sobre as limitações

das regras de 1988 sobre declarações patrimoniais e controlo externo (com foco no enriquecimento ilícito, a falta de transparência e a insuficiência de recursos da agência de fiscalização).⁷⁸

As disposições atuais relativas à declaração de interesses, atividades e ativos patrimoniais são regidas pelas leis n.º 2013-906 e n.º 2013-907 sobre a transparência na vida pública. Atualmente, as autoridades francesas (incluindo membros dos poderes legislativo e executivo) têm de apresentar duas declarações separadas: uma relativa aos seus ativos patrimoniais e outra relativa aos seus interesses e atividades, tornando a França um caso insólito no cenário internacional de obrigações de divulgação. Todas as declarações de interesses e riqueza são submetidas à HATVP e à Mesa da Câmara. A HATVP recebe as declarações, verifica o seu conteúdo (exatidão, integridade e circunscrição) e é responsável por publicá-las *online*. As declarações patrimoniais e de interesses são publicadas *online* para membros do poder executivo, fornecendo aos meios de comunicação social, às organizações da sociedade civil, aos opositores políticos e aos cidadãos a possibilidade de participar na fiscalização dos conflitos de interesse e potencial enriquecimento ilícito do presidente e dos ministros. Para os deputados, apenas as declarações de interesses são disponibilizada *online*, uma vez que as declarações patrimoniais estão acessíveis fisicamente na circunscrição administrativa do seu círculo eleitoral.

De acordo com o direito público francês, a HATVP é uma «autoridade administrativa independente», i.e., um órgão permanente na estrutura administrativa responsável por garantir a integridade dos agentes públicos franceses que não podem ser instruídos nem ordenados pelo Governo a tomarem medidas específicas. A HATVP está afiliada ao Governo para questões orçamentais, mas tem autonomia

financeira. A instituição não responde ao executivo. Está apenas sujeita à auditoria do Tribunal de Contas e do parlamento (e.g., audições e comissões parlamentares de inquérito) e ao controlo dos tribunais administrativos e judiciais.⁷⁹ No que diz respeito às declarações patrimoniais e de interesses, a HATVP pode usar técnicas de «denúncia e opróbrio» através da publicação da sua avaliação de inconformidade relativa a um funcionário ou de um apelo ao Ministério Público, uma vez que não declarar ativos patrimoniais ou interesses, deturpar o valor dos ativos patrimoniais e não apresentar uma declaração patrimonial ou de interesses pode levar a uma pena de três anos de prisão e uma multa de 45 000 euros. Conforme especificado no relatório da 5ª Ronda de Avaliação do GRECO (2020), «quando as verificações a uma declaração de interesses revelam um conflito de interesses, a HATVP pode recomendar que sejam tomadas medidas adequadas para prevenir ou pôr termo à situação. Isto pode envolver a divulgação do interesse em questão, a não participação em deliberações às quais o indivíduo em questão tenha interesses associados ou, em alguns casos, a renúncia de um interesse, etc. Posteriormente, se o problema persistir, a HATVP pode aplicar medidas vinculativas sob a forma de ordens judiciais. Pode também ordenar qualquer membro do governo, exceto o primeiro ministro, a pôr fim a um conflito de interesses. Tais ordens podem ser publicadas, sendo que o seu não cumprimento constitui uma infração penal punida com uma pena de prisão de um ano e uma multa de 15 000 euros».⁸⁰ Os primeiros-ministros são nomeados pelo presidente da República e respondem perante o parlamento. Em termos constitucionais, o exercício dos seus deveres impede-os de estarem sujeitos a ordens, recomendações ou pareceres de uma autoridade administrativa, mesmo que seja independente. Caso os primeiros-ministros não consigam

resolver os seus conflitos de interesse, a HATVP tem o dever de informar o presidente da República. Além disso, os primeiros-ministros devem delegar os seus poderes a outro ministro quando considerarem que existe um conflito de interesses.

A influência da HATVP cresceu exponencialmente à medida que foi deixando progressivamente a sua marca no panorama político e administrativo francês. Embora tenham sido atribuídos poderes relativamente significativos à instituição desde o início, o papel do seu primeiro presidente, Jean-Louis Nadal, como *empresendedor moral*, contribuiu para reforçar a sua influência, ampliar as suas prerrogativas e fornecer recursos adicionais.⁸¹ A HATVP colabora com a administração fiscal para verificar o conteúdo das declarações. Conforme especificado pela avaliação realizada pelo Conselho da Europa: «A HATVP também faz a articulação com a Unidade de Processamento de Inteligência e Ação Contra Circuitos Financeiros Clandestinos (TRACFIN) e o Ministério Público. Foi desenvolvido um software de monitorização para agrupar e verificar qualquer informação relevante sobre agentes públicos sujeitos a requisitos declarativos (de itens de notícias e redes sociais a várias bases de dados). Quando a HATVP determina que um membro do governo não está a cumprir as suas obrigações fiscais, comunica o assunto ao presidente, no caso do primeiro-ministro, ou ao presidente e ao primeiro-ministro, no caso de outros membros do governo.»⁸²

O plano plurianual de anticorrupção francês para 2019–2021, preparado sob a orientação da Agência Francesa Anticorrupção, exige que todos os ministérios desenvolvam e adotem um código de conduta.⁸³ Quando o GRECO realizou a sua avaliação em janeiro de 2020, apenas um ministério tinha adotado tal código.⁸⁴ Embora

a maioria dos ministérios tenha criado uma função de conselheiro de ética ou uma comissão de ética (*référént déontologue/comité de déontologie*), até ao momento, apenas o Ministério das Forças Armadas e o Ministério da Europa e dos Negócios Estrangeiros adotaram um código de conduta. A circular de 23 de julho de 2019 sobre a probidade dos membros do governo indica que todos os presentes aceites devem ser entregues à instituição pública de recolha de bens móveis (Mobilier National) ou ao serviço protocolar. Esta também especifica que as ofertas de viagens privadas devem ser recusadas.⁸⁵ Os membros do governo são responsáveis por assegurar o cumprimento adequado deste requisito por si e pelos seus gabinetes privados.⁸⁶ Não existe um órgão específico responsável pela fiscalização e execução. Para os agentes públicos, os processos disciplinares por violação das regras de conduta aplicáveis são iniciados pela autoridade que detém o poder de nomeá-los, com ou sem consulta do conselho de disciplina (este último é responsável pelas medidas disciplinares menos severas).⁸⁷

Os ministros não podem exercer um mandato eleitoral nacional nem gozar do estatuto de funcionário público. Um parlamentar nomeado como ministro tem de ser substituído no parlamento, enquanto um funcionário público deve suspender temporariamente o seu estatuto (*placer en disponibilité*). Os ministros não podem exercer qualquer profissão durante o seu mandato, nem podem exercer qualquer mandato no contexto sindical. Um mandato como ministro também é incompatível com uma série de outros cargos políticos e altos cargos públicos, tais como presidente da República, Provedor de Justiça, MPE, Juiz do Tribunal Constitucional, membro do Conselho Superior de Radiodifusão ou do Conselho Económico, Social

e Ambiental. A lei não proíbe um ministro de exercer um mandato local, mas tornou-se uma prática habitual os ministros renunciarem qualquer mandato local após a sua nomeação.⁸⁸ O exercício de uma atividade no setor privado por parte de agentes públicos, incluindo membros do governo, após o seu mandato, está abrangido pelo Código Penal, que prevê a infração de beneficiar de um conflito de interesses após a cessação de funções em cargos públicos (*portas giratórias*).⁸⁹ Os agentes públicos estão proibidos de aceitar um emprego privado ou de receber qualquer parte de uma empresa privada cuja supervisão lhes tenha sido confiada, com a qual tenham celebrado contratos ou emitido pareceres sobre contratos, ou que tenham recomendado à autoridade competente para tomadas de decisão, ou tenham emitido um parecer sobre tais decisões.⁹⁰ A HATVP avalia os riscos de agentes públicos que se encontrem num conflito de interesses ao deixar o cargo por um emprego privado.

O presidente da República goza de imunidade jurisdicional durante todo o seu mandato. No caso de uma violação do seu dever, podem ser responsabilizados, o que pode levar à sua destituição do cargo pelo parlamento na qualidade de Tribunal Superior (art. 68.º, Constituição). Os membros do governo não gozam de qualquer imunidade. São abrangidos pelos tribunais ordinários no caso dos atos em questão não estarem relacionados com as suas funções oficiais. Para atos praticados no exercício de funções (art. 68.º, n.º1, Constituição), são julgados pelo Tribunal de Justiça da República (TJR), que é composto por 12 deputados (metade da Assembleia Nacional e metade do Senado) e três juizes do Tribunal de Cassação (eleitos por três anos pelos seus pares). As decisões do TJR sobre condenações e penalizações são tomadas por maioria absoluta e voto secreto.⁹¹ Não existem

estatísticas específicas sobre ações penais aplicadas a atores políticos. No entanto, as autoridades indicaram aos avaliadores do Conselho da Europa que estão em curso processos penais relativos a vários ex-assessores do presidente da República.⁹²

Os governos são responsáveis por priorizar a questão e assumir compromissos firmes. Alguns introduziram a necessidade de melhorar a regulação ética nos seus programas eleitorais e, conseqüentemente, propuseram algumas reformas na agenda parlamentar. Tal compromisso varia ao longo do tempo e entre formações do governo. O atual governo tem se mostrado menos interessado do que o anterior em aprofundar as reformas éticas. Por outro lado, além do processo judicial, a sobrevivência política dos políticos feridos por escândalos éticos depende do seu apoio político e do apoio do presidente e do primeiro-ministro (ver, por exemplo, o tratamento diferente de Jean-Paul Delevoye, que teve de renunciar ao cargo em dezembro de 2019 assim que foi considerado suspeito de ter um conflito de interesses, e o atual escândalo que envolve o ministro da Justiça Eric Dupont-Moretti ou Alain Griset, que mantêm o seu cargo à data da elaboração deste relatório).

Órgão executivo do governo

A regulação ética no parlamento francês evoluiu de um sistema de autorregulação com regras formais limitadas para um sistema de correção. Embora a noção de conflitos de interesse fosse desconhecida no sistema jurídico francês até à década de 2010, tais situações eram, na prática, evitadas por meio de restrições relativamente rígidas às atividades externas dos parlamentares. Desde 2011, a ética parlamentar tem sido progressivamente

formalizada, e a responsabilidade pela fiscalização e execução é agora partilhada entre a gestão parlamentar e uma instituição independente. Não obstante, as duas câmaras do parlamento não seguiram o mesmo caminho. A regulação ética na Assembleia Nacional pode ser qualificada como correção, uma vez que um *déontologue* independente supervisiona o cumprimento das regras de ética por parte dos deputados juntamente com a mesa da Assembleia. Em contraste, o Senado optou por manter um sistema de autorregulação em que a supervisão é da responsabilidade de uma comissão de senadores.

Os conflitos de interesse foram inicialmente evitados ao tornar certas atividades incompatíveis com um mandato parlamentar. Existem várias restrições aos mandatos e atividades que os parlamentares podem exercer.⁹³ Enraizada no princípio da separação de poderes, a incompatibilidade proibiu em primeiro lugar a acumulação de certas funções públicas com um mandato parlamentar. Por exemplo, um parlamentar não pode ser cumulativamente membro do Parlamento Europeu, presidente da República e membro do governo (os parlamentares nomeados para o governo devem abdicar do seu assento no parlamento, de acordo com o artigo 23.º da Constituição). Os funcionários públicos eleitos para uma câmara parlamentar devem tirar uma licença para que seja autorizada a sua presença no parlamento. É geralmente proibido ocupar um cargo na função pública.⁹⁴ Os parlamentares não podem gerir ou ser membros de uma autoridade administrativa independente, exceto se forem nomeados como parlamentares. Uma lei adotada em 2014 tornou ilegal (a partir de 2017) que os deputados detenham, cumulativamente,

mandatos executivos locais específicos, tais como presidente ou vice-presidente de Câmara Municipal, ou (vice)presidente de um governo local.⁹⁵ Além da restrição referente à acumulação de funções dentro do setor público, os parlamentares estão também proibidos de exercer cargos de gestão em empresas estatais ou estabelecimentos públicos nacionais. Mais tarde, estas restrições foram alargadas a atividades no setor privado. Os parlamentares não podem ocupar um cargo de gestão em qualquer empresa privada que receba subvenções públicas ou execute trabalhos para o Estado. Por último, um parlamentar não pode iniciar uma atividade de consultoria durante o seu mandato, embora não tenha de abdicar da mesma caso tenha iniciado o seu exercício antes da sua eleição. O projeto de lei inicial sobre a transparência na vida pública, apresentado pelo governo em 2013, incluía a proibição total de atividades de consultoria para os parlamentares.⁹⁶ No entanto, este artigo foi posteriormente alterado para proibir apenas as novas atividades. Isto não inclui profissões reguladas, como a de advogado, por exemplo.⁹⁷ A compatibilidade do emprego externo com o mandato parlamentar é um tema recorrente, que ganhou nova relevância durante as discussões recentes sobre a prevenção de conflitos de interesse.⁹⁸

De facto, enquanto a Comissão Sauvé, criada em 2010 pelo presidente Sarkozy, se encontrava a desenvolver propostas para fortalecer a regulação ética para o poder executivo, o governo pediu às duas câmaras do parlamento que desenvolvessem sua própria política orientada para a prevenção de conflitos de interesse. O Senado assumiu a liderança e, em 2009, criou uma comissão de ética (*Comité de déontologie*) para aconselhar os senadores sobre questões éticas, com base numa proposta dos senadores Robert Badinter e Josselin

de Rohan. O grupo de trabalho para os conflitos de interesse da Assembleia Nacional foi criado mais tarde, em outubro de 2010, pelo presidente da Assembleia Nacional, Bernard Accoyer. O grupo de trabalho tinha dois relatores, Arlette Grosskost (UMP) e Jean-Pierre Balligand (SRC), e era composto por deputados que já haviam promovido políticas anticorrupção.⁹⁹ O grupo realizou nove entrevistas para informar o seu trabalho, apelando a muitos dos mesmos especialistas que a Comissão Sauvé, incluindo Daniel Lebègue, presidente da TI France, Yves Mény, e indivíduos responsáveis por aconselhar a Ordem dos Advogados, a função pública e a Agência Francesa para a Segurança dos Produtos de Saúde. Todos sugeriram a introdução de um registo público de interesses. Daniel Lebègue sugeriu a utilização da definição de conflito de interesse do CdE, bem como a introdução de uma regra de recusa e um comissário de ética (*déontologue*), que também foi proposto por Jacques Fournier, da Ernst and Young France (Wickberg, 2020).

Enquanto o Senado optou por um sistema formalizado de autorregulação, a Assembleia Nacional optou por uma abordagem diferente, com a introdução de um código de ética e a criação da função de comissário de ética (*déontologue*), optando assim por uma forma de correção (fiscalização partilhada entre os deputados e uma instituição independente), seguindo os exemplos britânico e canadiano. O grupo de trabalho para os conflitos de interesse introduziu uma declaração de interesses como requisito legal para os deputados, que inicialmente não se pretendia ser pública. Na sua decisão de 6 de abril de 2011, a mesa da Assembleia declarou que o *déontologue* está vinculado ao sigilo profissional e não pode divulgar qualquer informação recebida dos deputados sob o risco de ser

sancionado.¹⁰⁰ Os escriturários do parlamento que auxiliaram o grupo de trabalho sobre conflitos de interesse na elaboração do código de ética utilizaram as sugestões realizadas pelos inquiridos sobre como estruturar o código, o relatório da Comissão Sauvé e as informações recolhidas, através de padrões de referências internacionais, com especial atenção para o exemplo britânico, cujos princípios políticos foram adaptados às especificidades do parlamento francês (Melin-Soucramanien, 2015; Wickberg, 2020).¹⁰¹

Inicialmente, o código de conduta francês para os membros da Assembleia Nacional era apenas uma lista de princípios (ver tabela abaixo). As regras relativas às declarações e à sua execução foram incluídas numa decisão da Mesa relativa à regulação ética.¹⁰² Os dois últimos artigos foram adicionados em janeiro de 2016, na sequência da adoção da Lei n.º 2013–906 e n.º 2013–907 sobre a transparência na vida pública (ver secção 1.1.4), uma reforma subsequente do regulamento interno da Assembleia em 2014, e a sugestão do *déontologue* (ver secção 1.2) de rever o código em 2015 (Melin-Soucramanien, 2015). Em França, o código de conduta não é acompanhado por orientações, como é o caso da Grã-Bretanha e da Suécia. Em vez disso, o artigo 8.º do Código permite que os membros da Assembleia consultem o *déontologue* (comissário de ética) com as suas perguntas e preocupações.

Tabela 12 Código de Conduta da Assembleia Nacional (Code Déontologique)¹⁰³

Interesse geral

Os membros da Assembleia Nacional devem agir no interesse exclusivo da nação e dos cidadãos que representam e não devem agir para favorecer qualquer interesse privado ou com a finalidade de obter benefícios financeiros ou materiais para si ou para as suas famílias.

Independência

Os membros da Assembleia Nacional não devem, em circunstância alguma, encontrar-se numa situação de dependência em relação a uma pessoa singular ou coletiva que os possa desviar do cumprimento das suas funções, conforme estabelecido neste código.

Objetividade

Os membros da Assembleia Nacional não podem agir relativamente a uma situação pessoal, exceto em consideração aos direitos e méritos da pessoa em questão.

Responsabilidade (*responsabilité*)

Os membros da Assembleia Nacional serão responsáveis perante os cidadãos que representam pelas suas decisões e ações. Para o efeito, devem agir com transparência no exercício dos seus deveres.

Probidade

Os membros asseguram que os recursos que se encontram à sua disposição são utilizados de acordo com a finalidade pretendida. Os mesmos não usam as instalações parlamentares para promover interesses privados.

(A norma anterior, em vigor até 9 de outubro de 2019, determina o seguinte: Os membros têm o dever de divulgar qualquer interesse pessoal que possa interferir com o seu mandato e tomar medidas para resolver esse conflito de interesses em benefício exclusivo do interesse público).

Exemplaridade

Todos os membros da Assembleia Nacional devem, no exercício do seu cargo, promover os princípios estabelecidos neste Código. Quaisquer violações do código serão sancionadas conforme previsto no artigo 80.º, n.º4, do Regulamento Interno da Assembleia Nacional.

O Senado tem um conjunto diferente de normas éticas para os seus membros que são referidas como orientações deontológicas (*guide déontologique*) em vez de código de conduta. O documento é mais longo do que o código da Assembleia Nacional, mas a estrutura é muito semelhante. Inclui uma lista de princípios éticos (listados

abaixo), um capítulo sobre participação em atividades senatoriais, um capítulo sobre atividades externas, um capítulo sobre a riqueza e as obrigações fiscais dos senadores, um capítulo sobre contatos com lobistas, um capítulo sobre presentes e hospitalidade, um capítulo sobre assistentes parlamentares e um capítulo sobre a utilização de recursos e benefícios financeiros.

Tabela 13 Orientações deontológicas do senado (Guide Déontologique)¹⁰⁴

Interesse geral

Durante o seu mandato, os senadores devem sempre colocar o interesse geral acima de qualquer interesse privado.

Independência

Este princípio refere-se a um estado de liberdade face aos interesses privados ou ao poder estrangeiro.

Secularidade

Este princípio refere-se à observação estrita da neutralidade religiosa no senado e no seu funcionamento.

Participação

Este princípio refere-se à participação efetiva nos trabalhos do Senado.

Integridade

Este princípio consiste em não aceitar qualquer benefício, sob qualquer forma, além de presentes cerimoniais de baixo valor, em troca de um ato parlamentar.

Dignidade

Este princípio refere-se a condutas que assegurem a probidade, respeitabilidade e credibilidade do papel parlamentar.

Probidade

Este princípio refere-se à obrigação dos senadores não se colocarem numa situação de conflito de interesses.

No que diz respeito aos assistentes parlamentares, a lei da transparência estipula que os parlamentares devem indicar os nomes dos seus colaboradores na sua declaração de interesses. No entanto, esta medida de transparência não foi acompanhada por

uma reflexão mais ampla sobre o status destes assistentes e sobre possíveis regras éticas que se apliquem à sua função. Os assistentes parlamentares tornaram-se profissionais cada vez mais altamente qualificados, porém mal pagos e muitas vezes com condições de trabalho insatisfatórias. Para compensar esta discrepância, os assistentes parlamentares procuravam muitas vezes combinar a sua posição com serviços externos remunerados para empresas de *lobbying*, às vezes sem o consentimento dos seus deputados/empregadores. Agindo em nome destas empresas de *lobbying*, introduziam alterações aos projetos de lei sem o conhecimento dos seus deputados (Nouzille, 2006; Phélippeau, 2005). Estas ameaças à integridade foram expressas por alguns assistentes parlamentares e pelas suas organizações representativas, exigindo a introdução de alterações na legislação de forma a esclarecer o seu papel e estatuto no processo legislativo e, assim, melhorar a credibilidade do seu trabalho diário (Ghemires, 2021). Apesar destes alertas, até o momento, não foram introduzidas alterações no quadro regulatório.

Os parlamentares têm a obrigação de declarar presentes de valor superior a 150 euros, mas o registo é separado dos seus interesses e ativos patrimoniais (sendo o primeiro tratado pelo *déontologue* e o segundo gerido pela Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública — secção 1.2). O código de conduta francês também prevê a possibilidade de entregar presentes ao *déontologue*. Os presentes declarados de valor invulgarmente elevado podem ser armazenados pelo Comissário e vendidos pela Assembleia Nacional no final da legislatura (Melin-Soucramanien, 2015). A prática de declarar presentes levou alguns anos a ser adotada pelos parlamentares. Depois do código ter sido implementado, poucos parlamentares

sabiam da obrigação ou se preocuparam em cumpri-la. Noëlle Lenoir, *ex-deontologue*, reparou que tinha recebido apenas doze declarações durante seu mandato (2012–2014), cinco das quais provenientes do mesmo deputado. Ferdinand Mélin-Soucramanien, o terceiro *déontologue* (2014–2017), também recebeu muito poucas declarações. Desde junho de 2017, a nova *déontologue*, Agnès Roblot-Troizier, recebeu 110 declarações de 63 deputados,¹⁰⁵ sugerindo que a regra tem sido progressivamente reconhecida pelos deputados. A extensão das prerrogativas do *déontologue* para fiscalizar o uso do subsídio parlamentar provavelmente explica a crescente visibilidade da função. Um escriturário do parlamento indicou que os deputados se tinham recusado a declarar convites para eventos culturais ou desportivos, visto que os consideravam «parte da cultura [francesa]». ¹⁰⁶ Sob o mandato de Ferdinand Mélin-Soucramanien, o código foi modificado para mencionar explicitamente convites para eventos culturais ou desportivos.

A aprovação da Lei n.º 2017–1339 sobre a confiança na vida política permite que cada câmara parlamentar introduza um registo de recusa onde os parlamentares que se encontrem num conflito de interesses possam registar a sua decisão de não participar num assunto parlamentar específico. A Resolução adotada a 4 de junho de 2019, que altera as regras da Assembleia Nacional, introduz um registo público de recusas gerido pela liderança da câmara.¹⁰⁷ O seu conteúdo está disponível em formato de dados abertos.¹⁰⁸ As preocupações iniciais em relação à constitucionalidade do procedimento permanecem: as recusas não são uma obrigação, mas são deixadas ao critério dos parlamentares.¹⁰⁹ Por enquanto, apenas dois membros da Assembleia Nacional estão atualmente listados neste registo de recusa.¹¹⁰

As disposições atuais relativas à declaração de interesses, atividades e ativos patrimoniais são regidas pelas leis n.º 2013–906 e n.º 2013–907 sobre a transparência na vida pública. Atualmente, as autoridades francesas (incluindo membros dos poderes legislativo e executivo) têm de apresentar duas declarações separadas: uma relativa aos seus ativos patrimoniais e outra relativa aos seus interesses e atividades, tornando a França um caso insólito no cenário internacional de obrigações de divulgação. Entre 2011 e 2013, os parlamentares franceses tinham três declarações para preencher e submeter até que a declaração de interesses e a declaração de atividades externas foram finalmente agregadas. Durante a 3ª Ronda de Avaliação do GRECO sobre regulação ética no parlamento, o Conselho da Europa qualificou o sistema de divulgação em França como sendo «bastante complexo» devido às várias declarações aplicáveis aos parlamentares e à ambiguidade dos seus termos.¹¹¹ Numa primeira fase, apenas se solicitava aos parlamentares que apresentassem uma declaração patrimonial. A necessidade de declarar as suas atividades e interesses externos só se tornou um requisito legal mais tarde. Em 1988, a Lei n.º 88–226 sobre a transparência financeira da vida política tornou obrigatório que os parlamentares apresentassem uma declaração patrimonial de forma a detetar qualquer enriquecimento ilícito resultante do seu mandato parlamentar. Em 2011, a Lei n.º 2011–410 fê-los declararem as suas atividades profissionais à Mesa da sua Câmara (encarregada de verificar a sua compatibilidade com um mandato parlamentar e de recorrer ao Tribunal Constitucional em caso de dúvida). Em abril de 2011, a decisão da Mesa da Assembleia Nacional de criar um código de conduta introduziu uma declaração de interesses para os parlamentares,¹¹² que não foi aplicada antes da adoção das leis de 2013 sobre a transparência na vida pública.¹¹³

A HATVP recebe as declarações, verifica o seu conteúdo (exatidão, integridade e circunscrição) e é responsável por publicá-las *online*. Para os parlamentares, apenas as declarações de interesses são disponibilizada *online*; as declarações patrimoniais estão acessíveis fisicamente na circunscrição administrativa do seu círculo eleitoral.

Sancionar os deputados continua a ser uma prerrogativa da Assembleia Nacional. A principal sanção prevista pela decisão da Mesa de criar o código de conduta é a exposição pública da violação — «uma prática de *denúncia e opróbrio* ao estilo anglo-saxão». ¹¹⁴ A integração do código no Regulamento Interno da Assembleia estipulou sanções adicionais através dos artigos 70.º a 73.º do Regulamento Interno. Uma violação do código poderia, portanto, levar a uma simples advertência, a uma advertência com transcrição ou à censura com ou sem suspensão temporária do cargo. A advertência simples tem associada o confisco de parte do salário mensal, e proíbe também qualquer aparição nas instalações e a participação nos trabalhos parlamentares por quinze dias de sessão.

Relativamente às declarações patrimoniais e de interesses, a HATVP não tem qualquer poder de injunção sobre os parlamentares (enquanto tem esse poder relativamente a outros agentes públicos que são obrigados a declarar interesses e ativos patrimoniais) no que diz respeito à separação de poderes. ¹¹⁵ Assim, a HATVP monitoriza o cumprimento das obrigações de registar interesses e ativos patrimoniais, verifica o conteúdo das declarações e certifica-se de que estão disponíveis para os cidadãos. No caso de apresentação tardia ou declarações incompletas, a HATVP informa as mesas das câmaras dos parlamentares, que podem recorrer ao Tribunal Constitucional, que, por sua vez, pode pronunciar a inelegibilidade dos parlamentares

e a sua demissão compulsória (*démission d'office*). Da mesma forma, se a HATVP detetar um potencial conflito de interesses, não pode pedir a um parlamentar que o resolva. Em vez disso, deve informar o presidente da câmara parlamentar, que decide se irá aplicar ou não as medidas decididas pela câmara. Da mesma forma, cabe à mesa da Assembleia recorrer ao Tribunal Constitucional para apreciar potenciais incompatibilidades.

Partidos políticos

Poucos partidos implementaram normas éticas ou códigos de ética. Não é possível determinar com precisão quando é que esses quadros normativos foram adotados, embora alguns códigos parecem ter surgido na segunda metade dos anos 2000. As práticas disciplinares, tais como as advertências informais relativas à conduta de certos membros e/ou funcionários do partido, podem até ter sido aplicadas de tempos a tempos antes da adoção dos códigos de conduta.

Antes de proceder ao mapeamento dos esforços de autorregulação dentro dos partidos políticos, é importante discutir o universo e a natureza dos partidos políticos franceses. Um total de 591 partidos políticos foram obrigados a apresentar contas certificadas para o ano fiscal de 2019. Enquanto a receita total destes partidos atingiu 217 814 978 euros, a sua receita média foi de 445 429 euros, com uma receita mediana de 14 948 euros. Tendo em vista estas informações financeiras, apenas um pequeno grupo destas organizações partidárias corresponde, na verdade, a partidos de âmbito nacional com capacidade real para conquistar cargos políticos importantes. Esta tendência não é nova. De facto, muitas das entidades agora denominadas de partidos políticos correspondem a estruturas

associativas que existiam antes da adoção das primeiras leis sobre financiamento político, datadas de 1988–1990. Estas pequenas organizações partidárias praticamente não dispõem de regras internas ou estatutos desenvolvidos, e ainda menos de códigos de conduta ou órgãos encarregados de aplicar a ética política aos seus membros, funcionários e representantes. E os partidos mais estabelecidos?¹¹⁶

Poucos desenvolveram tais ferramentas de autorregulação, não sendo obrigados a tal pelos regulamentos (ver Poirmeur e Rosenberg, 2008). Por exemplo, Éric Woerth foi tesoureiro da Union pour un Mouvement Populaire (UMP) a partir de 2002, e responsável por fiscalizar as contas do partido, uma posição altamente sensível. Ocupou este cargo durante vários anos enquanto foi ministro (nomeadamente do Orçamento, das Contas Públicas e da Função Pública) antes de ser questionado (e por fim ilibado) no caso Woerth-Bettencourt. Numa entrevista realizada antes de deixar o cargo de tesoureiro do partido, Éric Woerth afirmou que «a Inspeção Geral de Finanças [não tinha] demonstrado a inexistência de um conflito de interesses entre as [suas] funções como tesoureiro e como ministro do Orçamento». Não obstante, admitiu que tal combinação era controversa e, portanto, decidiu renunciar ao cargo. Alguns dias antes, durante o seu discurso, transmitido pela France 2, Nicolas Sarkozy havia indicado que tinha transmitido a Éric Woerth que queria «que ele se dedicasse exclusivamente a esta importante reforma das pensões, que a sua honra estava agora limpa, que as suspeitas haviam sido levantadas e que o (seu) conselho era que ele desistisse desta responsabilidade» como tesoureiro do partido. Em suma, o que parece forçar os líderes partidários a optarem por uma conduta ou prática política que esteja em linha com as normas éticas esperadas

são a pressão sociopolítica e os meios de comunicação social, ao invés das restrições legais internas¹¹⁷.

Alguns estatutos e regulamentos dos partidos mencionam frequentemente, e de forma vaga, a integridade. O artigo 3.º do regulamento interno do partido de centro-direita National Rassemblement, que trata da perda de filiação partidária, estabelece cinco razões para a expulsão, a quarta das quais é «a violação grave da probidade». De forma semelhante, desde dezembro de 2007, o partido centrista Mouvement Démocrate baseou a sua carta ética em onze pontos, o terceiro dos quais estipula que «o Mouvement Démocrate é independente de toda influência económica, política ou mediática. É parcimonioso com fundos públicos. Promove a transparência e o equilíbrio nas contas públicas e combate todas as formas de corrupção». O Partido Socialista também adotou uma carta ética em outubro de 2012. Na maioria das vezes, quando um partido político introduz a questão da ética, transparência ou deontologia nas suas constituições, estatutos e outros quadros jurídicos internos, estas preocupações refletem-se no período que antecede uma eleição, incluindo uma eleição primária. O objetivo não é tanto promover a integridade pública ou prevenir práticas políticas corruptas, mas sim listar «os direitos e obrigações dos candidatos nesta campanha» (Les Républicains), «prevenir disputas e moldar comportamentos» (La République En Marche), garantir a «disciplina e coerência» da ação política ou reunir as condições para um «debate interno» que condene qualquer «difamação externa como incompatível com o compromisso» (Le Mouvement Démocrate).

No que diz respeito aos partidos políticos, dada a escassez de ferramentas e a fraqueza das regras para promover a conduta ética, não

é de todo surpreendente que as coisas estejam subdesenvolvidas neste aspeto do seu controlo. No entanto, foram criadas várias instituições, como por exemplo: no Les Républicains, uma alta autoridade responsável pela organização das eleições primárias; no movimento macronista, uma comissão de ética; no Partido Socialista, uma alta autoridade ética; e nos Verdes, uma comissão nacional de ética. A informação pública disponível nestes órgãos é muitas vezes escassa. A comissão de ética do LREM é presidida por Jean-Pierre Mignard, um advogado e amigo de François Hollande, que trabalhou até março de 2016 na alta autoridade ética do Partido Socialista. No jornal Libération, Jean-Pierre Mignard explica que a comissão atua com «autoridade independente e imparcial» e é composta por «três a seis membros», cujos nomes não pode revelar¹¹⁸. O artigo 6.2 dos estatutos do Partido Socialista especifica a composição da alta autoridade ética (nove membros titulares e três membros substitutos), escolhidos pela «sua competência profissional e o crédito moral associado ao seu compromisso. Os membros declaram que aderem aos valores do Partido Socialista e às cartas», estando a sua nomeação «sujeita ao voto da maioria dos deputados da Convenção Nacional». O mesmo se aplica aos Verdes, cuja comissão nacional de ética é composta por seis membros, sendo que metade provêm dos órgãos do movimento e metade são personalidades qualificadas. Esta comissão deve assegurar «o respeito pela coerência entre os valores da ecologia política promovidos tal como promovido pelo movimento e as ações empreendidas pelos órgãos do movimento ou pelos seus líderes» e tem «o direito de auditar» e emitir pareceres «sobre as ações dos líderes do movimento no exercício do seu mandato, e todos os órgãos e entidades legais do movimento que dele dependem diretamente». A comissão nacional de ética dos Verdes tem quatro funções principais:

(1) a observação cuidadosa das práticas; (2) a avaliação de práticas consideradas eticamente problemáticas; (3) a recolha de informações, reclamações, sugestões, observações, intervenções e conselhos; (4) e a constituição e transmissão de uma experiência coletiva crítica e reflexiva. Os Verdes até fornecem remuneração pela ocupação destas funções. De um modo geral, a composição destes órgãos, assim como as suas missões e o seu trabalho efetivo, permanecem em grande parte desconhecidos e isentos de escrutínio. Por vezes, os nomes são especificados. Na maioria dos casos, estes órgãos parecem estar na posse de representantes políticos eleitos e profissionais que simpatizam com o partido. Por conseguinte, a autonomia destas estruturas é muito pouco desenvolvida.

Os funcionários dos partidos políticos são, naturalmente, passíveis de julgamento e condenação por uma série de infrações à probidade pública previstas no código penal. Quando estas infrações graves são eventualmente levadas à justiça, são tratadas pelos tribunais. Na verdade, não é incomum estes casos serem despoletados por rivalidades políticas, quer internas ou externas. As iniciativas tomadas por Arnaud Montebourg no PS, na viragem da década de 2010, são uma ilustração perfeita. Enquanto candidato às eleições primárias socialistas, fez campanha sobre o tema da probidade pública com igual interesse pessoal em limpar o comportamento de certas federações do PS que não eram necessariamente favoráveis à sua candidatura. Este foi o caso, por exemplo, da federação de Bouches-du-Rhône, sobre a qual publicou um relatório condenatório em 2010, onze anos antes do sistema jurídico ter finalmente tomado conta do caso e pronunciado sentenças contra Jean-Noël Guérini, um dos seus altos funcionários. Pela sua parte, o PS esperou até janeiro de 2014, quatro

anos após o início dos processos judiciais relativos a Guérini, para lançar um procedimento com o intuito de excluí-lo, um claro sinal de resistência partidária em relação à sanção de más condutas entre os seus membros.¹¹⁹

Em questões relacionadas com a aplicação interna da ética partidária, a maior parte das ações têm sido simbólicas até ao momento. Assim sendo, é difícil avaliar se a adoção de novos códigos de conduta e comissões de ética representa uma conjuntura crítica e se desempenhará um papel significativo nesse processo no futuro. Existem evidências indiretas que sugerem uma desconfiança generalizada em relação à regulação ética interna nas elites partidárias, particularmente à direita do espectro político. Em Hauts-de-France, por exemplo, quando a região adotou um código de ética, o partido Rassemblement National declarou o desejo de «espartilhar os representantes políticos eleitos»¹²⁰. Da mesma forma, quando a região PACA inaugurou uma comissão de ética para evitar qualquer conflito de interesse entre os representantes políticos eleitos, a Frente Nacional criticou imediatamente a sua falta de independência e votou contra a sua criação.¹²¹

Portugal

Luís de Sousa (ICS-ULisboa)
e Susana Coroado (ICS-ULisboa)

Quatro décadas de progresso reticente

Desde o início dos anos 80, a regulação ética na política portuguesa tem sido um processo cumulativo, com pouca disrupção e dois pesos e duas medidas por parte dos atores políticos: por um lado, pressionando por mais regulação, fiscalização e execução; por outro lado, resistindo à adoção de quaisquer medidas legais que poderiam prejudicar e restringir os seus interesses, e rejeitando qualquer responsabilidade por maus resultados em termos legislativos e de execução. Os avanços regulatórios não podem ser dissociados da crise socioeconómica, da crescente preocupação pública, da intolerância à corrupção, do aumento dos escândalos envolvendo a probidade de atores e instituições políticas, da maior atenção dada ao tema pelos meios de comunicação social, das pressões provenientes de atores internacionais, dos mecanismos de revisão e das classificações dos países. Apesar das sucessivas ondas de reformas, a perceção geral é de que não existe um compromisso credível por parte dos partidos políticos, parlamento e governo para garantir um esclarecimento e uma aplicação consistentes e convincentes dos padrões éticos aos seus membros.

Uma década após a Revolução de 1974, que abriu o caminho para o regime democrático, os atores políticos foram forçados a abordar e adotar medidas anticorrupção com disposições que visavam o seu próprio comportamento. O pacote anticorrupção do início

dos anos 80 foi a primeira de três reformas regulatórias destinadas a combater a corrupção política e o comportamento não ético, nomeadamente através da introdução do controlo público da riqueza dos funcionários eletivos (Lei 4/83). A segunda reforma regulatória teve lugar entre 1993 e 1995, com a adoção de um novo regime de incompatibilidades, financiamento partidário e eleitoral, a revisão do Estatuto dos deputados e a criação de uma comissão de ética parlamentar. Uma terceira grande reforma ocorreu em 2019, com o pacote legislativo sobre transparência. Após três anos de trabalho, o parlamento aprovou alterações ao regime das incompatibilidades, alargou as declarações patrimoniais a outros cargos públicos e criou um código de conduta para os deputados. Enquanto isso, o executivo também adotou o seu próprio código de conduta. Duas outras reformas anticorrupção ocorreram em 2006 e 2011, com impacto cirúrgico nos regulamentos éticos.

Estas reformas atingiram principalmente os poderes legislativo e executivo ao nível nacional, regional e local, os altos funcionários da administração pública e, mais recentemente, os magistrados. O contexto ético em que os partidos políticos operam também se alterou. O financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais é regulado desde o início da década de 1990 e sujeito a algum grau de supervisão, com sanções exequíveis, desde 2005. A lei já foi revista várias vezes com avanços e retrocessos. A regulação do financiamento político infligiu algumas mudanças na organização interna e no funcionamento dos partidos políticos, como por exemplo, através da introdução de procedimentos contabilísticos padronizados e de gestores financeiros das campanhas eleitorais. No entanto, o estabelecimento de padrões de conduta dentro

das organizações partidárias — através da revisão dos estatutos do partido e/ou da adoção de códigos de conduta dedicados — e a aplicação desses padrões aos seus membros — através de órgãos jurisdicionais convencionais e/ou comissões de ética dedicadas — têm permanecido excluídos destes esforços regulatórios. Quaisquer medidas de autorregulação dentro das organizações partidárias têm sido voluntariamente adotadas pelas lideranças partidárias e apenas se aplicam a um número reduzido de partidos.

Reformas e inovações

Embora algumas regras de conduta aplicáveis a representantes políticos eleitos consagradas em várias leis e outras fontes legais tenham existido desde os primeiros tempos da democracia portuguesa, a sua fiscalização e execução eram principalmente externas às instituições onde as funções eram exercidas. Os primeiros desenvolvimentos ocorreram no início dos anos 80 e coincidiram com dois resgates financeiros do FMI e o processo de adesão à — então — Comunidade Económica Europeia. Esta reforma visava os indivíduos, e não foi feita qualquer menção às instituições onde estes exerciam as suas funções. As declarações patrimoniais foram introduzidas em 1983¹²² a um grupo limitado de políticos e altos funcionários da administração pública, e foram submetidas ao gabinete do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional. As declarações patrimoniais só estavam sujeitas a um controlo superficial não sistemático sem que houvesse uma verificação substantiva da validade e veracidade dos seus conteúdos através do cruzamento com outras fontes de informação e a fiscalização de possíveis variações ao longo do tempo ou outros assuntos comparáveis. Uma situação semelhante

relativa à declaração de incompatibilidades e impedimentos foi introduzida em 1993.¹²³ Os agentes políticos tinham de apresentar uma declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos ao Tribunal Constitucional no prazo de 60 dias após a tomada de posse. A declaração inclui informações sobre posições remuneradas e não remuneradas, atividades externas e participações sociais. Competia ao Tribunal Constitucional fiscalizar e executar as sanções aplicáveis aos declarantes.

Em meados da década de 1990 assistiu-se a uma das principais inovações em matéria de autorregulação ética nas instituições políticas nacionais (governo e parlamento): a introdução de um Registo de Interesses ao abrigo do artigo 26.º do Estatuto dos Deputados (Lei 7/93) e do artigo 7.º — A do regime de incompatibilidades e impedimentos (Lei 64/93). O Registo de Interesses para deputados e membros do governo é mantido e gerido pelo parlamento e está disponível *online* para consulta pública. A realização do registo não impede que os deputados ou membros do governo divulguem qualquer conflito de interesse aparente, potencial ou real que possa surgir na prossecução de negócios públicos. O artigo 27.º dos Estatutos dos Deputados é claro neste aspeto, exigindo que os deputados declarem os seus interesses sempre que participem em sessões ou trabalhos parlamentares. No entanto, a abrangência de uma declaração oral ou escrita antes de se iniciarem os trabalhos parlamentares é limitada: diz apenas respeito a interesses que podem levar a uma *vantagem direta* e que são obtidos a partir da lei ou da resolução parlamentar consideradas. Embora esta disposição legal se destine a encontrar um equilíbrio entre um registo mais estático baseado na conformidade e uma divulgação mais dinâmica

e voluntária de interesses que possam pôr em questão a objetividade ou imparcialidade dos deputados, a forma como é enquadrada limita severamente a sua aplicação. Além disso, não estão previstas penalizações para os deputados e membros do governo que não registarem ou declararem os seus interesses na prossecução de negócios públicos.

A adoção, em 1995, de uma comissão parlamentar de ética permanente, atualmente a Comissão de Transparência e Estatuto, foi também um resultado simbólico deste processo. O legislador não dedicou reflexão e consideração suficiente ao desenho da comissão. Esta não é uma novidade neste domínio, nem específica do caso português. As respostas institucionais na área do combate à corrupção tendem a carecer de estudos de viabilidade, referências de modelos e melhores práticas existentes, propostas baseadas em evidências e uma discussão aprofundada entre especialistas e profissionais sobre as várias opções disponíveis. Não está definido de forma clara o que se pretende com esta comissão, qual deve ser a sua composição, como deve atuar, que competências e recursos deve ter ou a quem deve reportar; em poucas palavras: que papel deve desempenhar no sistema de integridade nacional. A comissão ainda não é um instrumento credível para gerir a conduta ética dos deputados, e a probabilidade deste órgão vir a ganhar alguma relevância institucional é escassa, dada a sua natureza interna, composição partidária e má relação com as OSC anticorrupção e os meios de comunicação social.

Em 2019, como resultado de uma Comissão Parlamentar Ad Hoc para a Transparência na Vida Pública, o parlamento aprovou um Pacote de Transparência, e foram introduzidas algumas modificações na regulação de conflitos de interesse, incompatibilidades e divulgação

de ativos patrimoniais. As modificações mais significativas relativas aos titulares de cargos políticos foram: i) a fusão das três declarações individuais anteriores numa única declaração de rendimentos, ativos patrimoniais, interesses, incompatibilidades e impedimentos;¹²⁴ ii) o endurecimento das sanções por incumprimento de obrigações declarativas, que passam a poder equivaler a penas de prisão;¹²⁵ iii) o aumento do número de incompatibilidades;¹²⁶ iv) a extensão das regras relativas a presentes e hospitalidade a todos os titulares de cargos públicos políticos e altos funcionários públicos;¹²⁷ e a criação de uma Entidade para a Transparência¹²⁸. A Entidade para a Transparência é um órgão independente que funciona sob os auspícios do Tribunal Constitucional e é responsável por avaliar e supervisionar a declaração única de rendimentos, ativos patrimoniais e interesses.¹²⁹ As suas tarefas são maioritariamente administrativas e não vão além do que eram anteriormente as obrigações do Tribunal Constitucional e do parlamento. No início de 2022, a Entidade para a Transparência ainda não estava operacional.

Além disso, foi também promulgada uma lei antinepotismo na sequência da exposição mediática da profusão de laços familiares ao nível do executivo, abrangendo até 50 indivíduos e 20 famílias entre ministros e funcionários.¹³⁰ Além de maridos e mulheres e pais e filhas com assentos no Conselho de Ministros, os conselheiros especiais ou agentes públicos também tinham ligações familiares com membros dos partidos e do governo.¹³¹ As novas regras, aplicáveis para nomear conselheiros do gabinete do primeiro-ministro, pessoal de apoio, altos funcionários e gestores públicos, proíbem os membros do governo de nomear parentes até ao quarto grau da linha colateral de um titular de cargo, i.e., primos.¹³² Com exceção de um caso, que

levou à demissão imediata dos atores envolvidos, as controversas nomeações não tinham sido feitas por um familiar direto, mas por colegas, num caso de nepotismo *cruzado*, que a nova lei não proíbe. De facto, a aprovação de tais disposições legais poderia ter tido o efeito oposto, i.e., de legitimar uma prática que, apesar de condenada pela opinião pública, não é ilícita.

Insuficiências

A natureza incremental dos ajustes, a peculiaridade da natureza personalizável da legislação e a importação de modelos regulatórios em vigor no estrangeiro suscitaram aspetos importantes sobre o âmbito e a eficácia dos instrumentos adotados, bem como a disposição dos legisladores para alterar o seu *status quo*. Existem algumas tendências gerais nas reformas de conflitos de interesse que não devem ser negligenciadas (De Sousa, 2002):

- *A natureza reativa e circunstancial das reformas* — Muitas vezes, a criação de novos impedimentos ou restrições aos interesses privados dos deputados têm surgido tardiamente em reação a escândalos específicos, em vez resultarem de uma atitude abrangente e proativa em relação à gestão de conflitos de interesse no parlamento. Os impulsionadores da reforma política têm sido o produto de sucessivas reações a crises relacionadas com práticas profundamente enraizadas. Quando certos conflitos de interesse se tornaram gradualmente inaceitáveis para a opinião pública, as elites políticas reagiram para fazer face à preocupação dos cidadãos, mas as reformas foram muitas vezes cosméticas, isto é, isentas de normas claras e instrumentos adequados para garantir uma aplicação e execução eficazes.

- *Desenho fragmentado de impedimentos legais* — Existe uma tendência para adotar uma abordagem legal às questões que a ética individual e coletiva (parlamentar) não é capaz de gerir no dia-a-dia. Como resultado, o âmbito de aplicação dos impedimentos permanece estritamente formal e denominativo. Os parâmetros utilizados e revistos foram deliberadamente seletivos, abordando alguns casos de conflito e deixando outros intactos. Os impedimentos legais tendem a regular a exceção, e os titulares de cargos sempre estiveram interessados em explorar as lacunas regulatórias e a ambiguidade das normas legais: tudo o que não é proibido por lei torna-se aceitável, de acordo com o enquadramento ético interno do grupo. Por outras palavras, o seu direito tem prioridade sobre o autocontrolo e a prudência. Apenas se abdica da acumulação com outros mandatos, funções, empregos ou atividades quando expressamente imposto por lei. Este minimalismo jurídico já levou muitas vezes os parlamentos a negligenciarem potenciais e eventuais conflitos de interesse.

- *A natureza personalizável das regras e do denominador mínimo* — À semelhança de outras formas de regulação da ética política, as regras de conflito de interesse são concebidas, adotadas e implementadas pelos mesmos atores políticos cuja conduta visam regular. As alterações ao regime de incompatibilidades afetam todos os deputados e são muitas vezes o resultado de intensas negociações e concessões entre todos os principais partidos no parlamento.

- *A dificuldade de gerir conflitos de interesse num continuum* — As regras de incompatibilidade apenas abordam situações de

conflito que ameaçam a probidade dos deputados *enquanto ocupam o cargo*. Na maioria dos casos, no entanto, o mandato parlamentar poderia ter terminado no momento em que um conflito de interesses foi apurado, o que coloca problemas consideráveis à criação de uma cultura institucional duradoura contra os conflitos de interesse. Enquanto que as regras sobre o emprego *após deixar um cargo público* têm sido impostas aos funcionários públicos e, em muito menor grau, aos ministros e funcionários do governo, não existe um apuramento de conflitos de interesse aplicável aos deputados.

Pressões exercidas e debate público

Tal como ilustrado por uma longa lista de exemplos, foram os escândalos e a pressão da opinião pública que desencadearam a maioria das reformas regulatórias no domínio da ética. Em 2016, uma controvérsia sobre o emprego no setor privado de um então deputado e ex-ministro — e muito provavelmente a detenção do ex-primeiro-ministro acusado de corrupção 18 meses antes — levou à criação de uma Comissão Parlamentar Ad Hoc para a Transparência na Função Pública.¹³³ Três anos mais tarde, os trabalhos desta comissão resultaram no Pacote de Transparência de 2019, que incluiu o primeiro Código de Conduta para deputados. Nesse mesmo ano, outro escândalo envolvendo membros do governo que aceitaram viagens, hospitalidade e bilhetes para o Campeonato Europeu de Futebol UEFA 2016, forçou o governo a elaborar e adotar o seu Código de Conduta.¹³⁴

A pressão exercida por organizações internacionais, especialmente a ONU, o GRECO/CdE e a Comissão Europeia, também tem

desempenhado um papel crucial. A sua influência é dupla: em primeiro lugar, as revisões e avaliações regulares conduzidas por estas organizações exercem pressão sobre as autoridades portuguesas para agirem de acordo com as suas recomendações nas recorrentes reformas anticorrupção; em segundo lugar, as recomendações funcionam como canais de difusão políticos, visto que os decisores políticos as consultam para encontrar soluções quando legislam.

No entanto, as reformas parecem sempre ficar aquém em termos de robustez ou abrangência real, uma vez que os legisladores parecem recusar-se a ir além do mínimo necessário para dar resposta à opinião pública e às organizações internacionais. O impacto destas últimas é limitado, pois a maioria das recomendações é ignorada ou apenas parcialmente implementada. Em 2019, Portugal foi um dos países menos cumpridores das recomendações do GRECO relativas à 4ª Ronda de Avaliação, especialmente no que diz respeito ao parlamento, uma vez que nenhuma das recomendações foi totalmente implementada e 80% foram apenas implementadas parcialmente.¹³⁵ Por outras palavras, os legisladores sentem a pressão e aplicam algumas das melhores práticas internacionais, mas apenas na medida do estritamente necessário. No entanto, não concretizam completamente essas práticas. Por exemplo, o Pacote de Transparência de 2019 criou uma Entidade para a Transparência autónoma inspirada nas experiências de outros países, nomeadamente o HATVP francês. Contudo, a versão portuguesa não tem qualquer independência ou poder legal, pois apenas atualiza o estatuto do departamento administrativo do Tribunal Constitucional, que arquiva e monitoriza as declarações patrimoniais e de interesses.

Apesar da pressão externa — proveniente da opinião pública e das organizações internacionais — os governos e os partidos políticos têm conduzido poucos esforços para abrir o processo regulatório que visa a regulação ética na vida política a contributos externos. Por exemplo, o debate em torno do Pacote de Transparência de 2019 foi limitado tanto em termos de abrangência como de participação. Nenhum especialista ou profissional internacional foi consultado ou ouvido durante os trabalhos legislativos, e as audições das partes interessadas a nível nacional foram bastante limitadas. A elaboração do Código de Conduta do governo foi um processo ainda mais exclusivo, pois não há registo do gabinete ter consultado quaisquer especialistas ou partes interessadas da sociedade civil. O processo também foi bastante rápido, pois passaram apenas dois meses entre a divulgação do escândalo e a aprovação do código pelo executivo. Em 2020, o governo aprovou uma Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC). Sendo o primeiro documento deste tipo, a estratégia ignorou amplamente a corrupção política e focou-se principalmente nos setores público e privado. Além disso, apesar de estar sob consulta pública, a ENAC nunca foi submetida nem discutida no parlamento.

É também relevante mencionar que as reformas parecem sempre ficar aquém da ambição, do âmbito e da abrangência pretendidas. A consequência tem sido uma sucessão de reformas e a multiplicação de regulamentos e entidades, sem um esclarecimento coerente e credível sobre o que devem ser essas normas e como devem ser aplicadas. Os escândalos continuam a acumular-se, enquanto as instituições e os políticos continuam a ser incapazes ou a mostrar-se relutantes em prevenir ou sancionar os delitos. Com uma regulação

de baixa qualidade e uma execução ainda mais fraca, a conduta ética e a regulação continuam a ser um assunto a debater.

Partidos políticos

Nem a lei que rege os partidos políticos, nem a lei que abrange o financiamento de partidos e campanhas, exigem que os partidos adotem normas internas, fiscalização, e mecanismos de execução para disciplinar a conduta ética dos seus membros, funcionários e representantes. A lei dos partidos¹³⁶ estabelece que os partidos devem ser internamente democráticos (artigo 5.º), perseguir os seus objetivos de forma transparente (artigo 6.º), e possuir um órgão jurisdicional estatutário interno (artigo 25.º). O artigo 28.º da Lei dos Partidos Políticos é exclusivamente dedicado ao órgão jurisdicional interno. Contudo, apenas abrange a sua composição e não o seu papel dentro da estrutura de governança interna dos partidos políticos. A lei exige que estes órgãos sejam eleitos e estabelece uma regra de incompatibilidade para os seus membros, com base no princípio da separação de poderes — não podem ser cumulativamente membros do órgão jurisdicional e membros dos órgãos executivo e deliberativo do partido —, a fim de salvaguardar a sua independência e imparcialidade. Cabe aos partidos decidir o desenho institucional destes órgãos, como se devem enquadrar na estrutura de governança interna, a quem devem prestar contas, que competências e recursos devem possuir, qual o seu âmbito de atuação e que papel devem desempenhar.

De um modo geral, estes órgãos têm tido uma dupla função na maioria dos estatutos dos partidos. Por um lado, têm sido responsáveis pela resolução de litígios internos que surgem entre os membros, os órgãos

sociais e os candidatos (particularmente em relação a eleições internas ou processos de seleção de candidatos), e lidam com possíveis ações conduzidas por órgãos externos contra o partido enquanto entidade jurídica (por exemplo, a contestação de decisões abusivas tomadas contra membros do partido pelos tribunais). Por outro lado, e na maioria dos casos, são responsáveis por lidar com alegadas violações das regras estabelecidas nos documentos constitucionais e legais internos do partido e aplicar sanções disciplinares ou avaliar as sanções aplicáveis aos membros do partido.

Embora a lei seja omissa no que diz respeito ao desenho institucional dos órgãos disciplinares internos, não deixa de aplicar às medidas disciplinares duas normas fundamentais do Estado de Direito, nos termos do artigo 23.º: a legalidade da decisão, i.e., uma medida disciplinar não pode afetar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres estabelecidos na Constituição e no direito comum; e o seu julgamento adequado, i.e., as sanções devem estar sempre sujeitas a garantias de uma audiência justa, o direito de defesa e a possibilidade de apresentar uma queixa ou recorrer da decisão. Como mencionado, a Lei dos Partidos Políticos também prevê, nos termos do artigo 31.º, que todas as medidas disciplinares praticadas contra um membro possam ser impugnadas perante o órgão jurisdicional interno competente e que os membros lesados, e qualquer outro órgão do partido, possam recorrer ao Tribunal Constitucional para contestar a decisão do órgão jurisdicional interno.

A introdução de códigos de conduta e órgãos de fiscalização e execução ética nas estruturas internas de governança dos partidos políticos é um desenvolvimento recente, e ainda não está claro se procedimentos de revisão legal semelhantes se aplicam. Embora

Portugal tenha um dos sistemas partidários mais regulados da Europa, a lei geral dos partidos tem estado completamente ausente dos esforços de autorregulação dentro das organizações partidárias. Estes desenvolvimentos recentes resultaram da iniciativa dos partidos e não da meta-regulação, i.e., não foram ditados por lei e não são aplicáveis a todas as formações partidárias.

Parlamento

O Estatuto dos Deputados foi, durante décadas, o único documento que incluía algumas disposições em matéria de ética.¹³⁷ Adotado pela primeira vez em 1983 e ainda em vigor, o estatuto sofreu onze alterações cirúrgicas, sendo a última de 2009. Apesar de não ser necessariamente um documento de orientação ética, regula aspetos como a perda de mandato¹³⁸, as incompatibilidades e impedimentos¹³⁹, e as declarações de interesses.¹⁴⁰ O grande passo no sentido da autorregulação da ética política foi dado em 1995, ao nível parlamentar, com a introdução do capítulo IV do Registo de Interesses no Estatuto dos Deputados à Assembleia da República.¹⁴¹ Pela primeira vez, o parlamento esteve envolvido neste processo regulatório através: da criação de um registo de interesses e da aplicação das obrigações de denúncia aos deputados (artigo 26.º); da primeira definição provisória de potenciais conflitos de interesses na atividade parlamentar (artigo 27.º); e da criação de uma nova Comissão de Ética (artigo 28.º) — recentemente renomeada Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados¹⁴² — para supervisionar este processo.

Posteriormente, em 2019, em consonância com o Pacote de Transparência, o Estatuto dos Deputados foi complementado com o Código de Conduta dos Deputados que, contrariamente à lei

anterior, é simplesmente uma resolução parlamentar.¹⁴³ O Código de Conduta é algo limitado na sua abrangência. Além de elencar os princípios éticos da liberdade, da independência, da prossecução do interesse público, da transparência e da responsabilidade política, e reafirmar os deveres e obrigações dos deputados previstos no estatuto, apenas realiza a regulação dos presentes e da hospitalidade. Por essa mesma razão, o principal instrumento de autorregulação no parlamento continua a ser o Estatuto dos Deputados.

Existem, além disso, leis penais e administrativas que também informam e regulam instrumentos de autorregulação, tornando os regulamentos éticos algo dispersos. Ainda assim, a regulação das obrigações declarativas e das incompatibilidades, que, durante décadas, foi dividida em duas leis distintas¹⁴⁴, foi combinada num único ato em 2019, — o Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (REFTCPACP)¹⁴⁵ — complementado pela Lei do Tribunal Constitucional (em ligação a uma violação das regras sobre incompatibilidades e inibições e sobre a divulgação de ativos patrimoniais).

O regime aplica-se a todos os titulares de cargos políticos e altos funcionários da administração pública, e não apenas aos deputados.

Tabela 14 Regulação dos bens patrimoniais e interesses aplicáveis aos agentes políticos e altos funcionários da administração pública, Portugal

Âmbito de aplicação	Estatuto dos Deputados	Código de Conduta	REFTCPACP	Outro
Conflito de interesses	X			
Emprego externo ou atividades remuneradas			X	
Ocupações não remuneradas e filiações externas			X	
Participações ou parcerias			X	
Presentes, hospitalidade e convites de viagem		X		
Contribuições de campanha				X
Apoio financeiro, pessoal ou em espécie fornecido pelo parlamento				X
Divulgação de ativos patrimoniais, passivos financeiros e juros			X	
Outros interesses financeiros			X	

A fiscalização no parlamento tem mudado ao longo dos anos, com alguns progressos e retrocessos. Em 1995, foi criada uma Comissão Parlamentar de Ética (CPE) no âmbito do estatuto dos deputados¹⁴⁶,

com poderes consultivos. Esta podia emitir pareceres sobre questões relacionadas com incompatibilidades, incapacidades, impedimentos, imunidades, conflitos de interesse, suspensão e perda de mandatos, bem como sobre quaisquer outras questões que podiam, de alguma forma, afetar o mandato do Deputado. Quando a CPE identificou a existência de impedimentos e incompatibilidades, emitiu um parecer a ser aprovado pelo Plenário da Assembleia da República, que concederia então 30 dias ao deputado para pôr termo à situação que deu origem ao impedimento.

Em 2015, a CPE foi reduzida a uma Subcomissão de Ética dentro da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, apenas para ser substituída pela Comissão Parlamentar para a Transparência e Estatuto dos Deputados (CPTED) em 2019. Tal como os seus antecessores, o atual CPTED é composto apenas por deputados e os seus pares (23 deputados efetivos e 23 substitutos), refletindo grosso modo a representação dos partidos no plenário. A Comissão subdivide-se em dois grupos de trabalho, um para as declarações de interesses e outro, mais recente, para a aplicação do código de conduta.

O âmbito de atuação da CPTED inclui a realização de inquéritos e a instrução de processos relacionados com a violação da lei ou do Regulamento Interno e a verificação e emissão de pareceres sobre: incompatibilidades e impedimentos; a exatidão das declarações de interesses; o levantamento de imunidade; os poderes dos deputados; a suspensão ou perda de cargos e situações de conflito de interesses; a elegibilidade e perda de mandato; e factos ocorridos no parlamento que possam comprometer a dignidade de um deputado ou a violação de deveres.¹⁴⁷ Quem solicita a ação por parte do CPTED, ou aquilo que a desencadeia, pode variar de

acordo com o problema em questão. Por exemplo, as questões de conflitos de interesse só podem ser solicitadas por um deputado ou pelo presidente da Assembleia da República, enquanto a avaliação da exatidão das declarações pode ocorrer *ex officio* ou a pedido de qualquer cidadão no uso dos seus direitos políticos. A Comissão de Transparência também é obrigada a cooperar com as autoridades judiciárias.

Os deputados podem abordar preventivamente o CPTED para aconselhamento e esclarecimento de potenciais conflitos de interesse. O presidente da Assembleia da República também pode solicitar à CPTED a revisão de um caso ou queixa específica. Quando a CPTED recebe uma reclamação externa, deve determinar a sua admissibilidade. Pode também agir por iniciativa própria caso observe uma violação das regras e regulamentos do Parlamento.

Não há sanções para deputados que não sigam as regras prescritas nos instrumentos de autorregulação, exceto por falhas que violem a lei, tais como incompatibilidades e impedimentos. Por exemplo, se um deputado violar o REFTCPACP ao assumir uma atividade que possa ser considerada incompatível com o cargo público, será obrigado pelo parlamento a corrigir a situação. Se o deputado não estiver disposto a fazê-lo, corre o risco de perder o cargo. Contudo, se as violações estiverem relacionadas com o Estatuto dos Deputados ou o Código de Conduta, como por exemplo a não divulgação de um interesse ou a ausência de registo de um presente, não é aplicada qualquer sanção porque não estão previstas pelos regulamentos.

Governo (Executivo)

A ética dentro do executivo é regulada por um Código de Conduta: um instrumento de autorregulação sem valor legal vinculativo. Aprovado por cada executivo no início do mandato, o Código já teve duas versões (2016 e 2019), apenas com pequenas diferenças de linguagem entre elas.¹⁴⁸ O Código concentra-se principalmente em presentes, viagens e hospitalidade, e na utilização de recursos estatais. A regulação de conflitos de interesse é mencionada, mas não é suficientemente detalhada em termos de definição, prevenção ou procedimentos internos.

Tal como os deputados, os membros do governo também são regidos pelo REFTCPACP (Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos)¹⁴⁹ e pela Lei do Tribunal Constitucional. O Código de Conduta também se aplica a conselheiros especiais, secretários pessoais e outros especialistas que trabalham para o executivo, para além de uma lei dedicada que rege os seus cargos, i.e., o Decreto-Lei sobre a Natureza, Composição, Orgânica e Regime Jurídico dos Gabinetes dos Membros do Governo.¹⁵⁰

Não existe um órgão dedicado ou indivíduo encarregado de fiscalizar o cumprimento do Código de Conduta por parte dos membros do governo ou dos seus funcionários. O Código estabelece que os indivíduos devem responder perante o seu responsável, i.e., os funcionários respondem perante o membro do governo com quem trabalham, os vice-ministros respondem ao seu ministro e os ministros respondem ao primeiro-ministro. Não estão previstas outras sanções para além da *responsabilidade política*, um conceito que não está definido no código. Em última análise, é o primeiro-ministro que tem

a palavra final e decide, com base nos critérios políticos do momento, se um indivíduo é ou não demitido.

Os membros do governo devem apresentar uma declaração de interesses aos serviços do parlamento, que é posteriormente publicada no *website* do parlamento.

Espanha

Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos)
e César N. Cruz (Universidad Carlos III de Madrid)

Introdução

O objetivo deste estudo de caso é identificar e analisar de forma crítica o contexto e as medidas que foram implementadas em Espanha por partidos políticos, parlamentos e governos para mitigar possíveis riscos reputacionais associados a comportamentos não éticos. Isto será feito com base em duas dimensões de trabalho: códigos internos de conduta ou normas semelhantes e os órgãos internos responsáveis pela sua fiscalização e execução.

O trabalho é dividido em três partes. Cada uma delas será dedicada a um dos três temas analisados: governo, parlamento e partidos políticos. Em cada parte, o processo de autorregulação ética será analisado diacronicamente, respondendo às seguintes questões: *o que impulsionou a reforma autorregulatória existente?*; e *como foi o debate público em torno deste tema?*

Em cada secção, constará também uma reflexão sobre os principais desafios e conquistas do processo. A parte mais importante e extensa

será dedicada à aplicação do quadro de autorregulação existente a nível partidário, parlamentar e executivo, respondendo às seguintes questões para cada uma destas instituições: (i) ao nível das normas, *Quais são os conteúdos das regras?* e *Quão extenso é o âmbito das normas éticas vigentes (códigos de ética, por exemplo)?*; (ii) ao nível da fiscalização, *Como está a ser conduzida a fiscalização?* *Quão independente e proativo é?* e *O órgão responsável tem os meios e poderes necessários para fazer o seu trabalho?*; e (iii) ao nível da execução, *Como está a ser conduzida a execução?* *Como é que se relaciona com a fiscalização?* e *O órgão responsável tem os meios e poderes necessários para fazer o seu trabalho?*

Governo (Executivo)

Os primeiros regulamentos sobre incompatibilidades e conflitos de interesse, que remontam a meados da década de 1980, estavam ligados à modernização e reforma do Estado. A Lei 53/1984, de 26 de dezembro, sobre Incompatibilidades de Pessoal ao Serviço das Administrações Públicas, que ainda está em vigor, incluiu regras sobre incompatibilidades de funcionários públicos e altos funcionários da administração pública. Posteriormente, a Lei 50/1997, de 27 de novembro, foi aprovada, mas quase não acrescentou nada, com exceção de alguns requisitos extras para se ser nomeado Ministro ou Secretário de Estado. Mais tarde, foi publicado o Despacho APU/516/2005, de 3 de março — prevendo a publicação do Acordo do Conselho de Ministros de 18 de fevereiro de 2005 — que aprova o Código de Bom Governo para membros do governo e altos funcionários da Administração Geral do Estado. Este Código já não está em vigor porque foi adotado um novo em 2013. No entanto, foi a primeira expressão de um Código de Conduta interno para membros

do governo e altos funcionários da administração pública. Este Código conferiu ao então Ministro da Administração Pública a função de controlar o cumprimento do Código e apresentar um relatório anual de incumprimento ao Conselho de Ministros, com propostas de medidas para garantir a sua adequada implementação, uma função que os ministros responsáveis pelo relatório nunca exerceram. O Código surgiu mais no contexto de tentativas de melhorar a qualidade democrática do sistema do que em resposta a escândalos.

No entanto, após janeiro de 2013, o governo começou a sofrer a pressão do chamado Caso Bárcenas¹⁵¹ e gradualmente desenvolveu uma série de regras e medidas amplamente consensuais para tentar reduzir o impacto do escândalo. No primeiro semestre de 2013, o Governo submeteu 40 medidas ao parlamento para fortalecer a democracia espanhola e combater a corrupção. Este programa levou à adoção de uma resolução pela maioria do Congresso, em fevereiro de 2013, orientada para a resolução desses problemas.¹⁵² Este acordo nacional incluiu medidas não vinculativas e vinculativas. Os primeiros diziam respeito a um programa chamado «revitalização da democracia». Estes últimos incluíram a adoção de propostas legislativas, tais como: a Lei Orgânica de Controlo da Atividade Económica e Financeira dos Partidos Políticos; a reforma da Lei Orgânica do Tribunal de Contas; a reforma da Lei de Contratação do Setor Público; a Lei de Execução das Funções Públicas; a reforma do Código Penal; a reforma da Lei de Processo Penal; e a Lei Orgânica do Poder Judicial. O parlamento concordou em discutir alterações à proposta de Lei para a transparência, o acesso à informação e a boa governança, e rever questões como os regulamentos de *lobbying*, as declarações patrimoniais, as campanhas eleitorais modernizadas e as trocas de partido político («virar a casaca»).

O novo Código de Bom Governo para os membros do governo e altos funcionários da administração pública (mandatários políticos) foi incorporado na Lei da transparência, acesso à informação e boa governança. No final de 2013, a Lei da Transparência foi aprovada e publicada no Boletim Oficial do Estado (BOE) (Lei 19/2013, adotada a 9 de dezembro). A nova Lei da transparência, acesso à informação pública e boa governança tinha o triplo objetivo de aumentar e fortalecer a transparência da atividade pública, obrigando todas as administrações e entidades públicas a divulgar ativamente tais informações; reconhecendo e garantindo o acesso à informação, regulado como um direito com uma ampla abrangência subjetiva e objetiva; e estabelecendo obrigações de bom governo com consequências definidas para os casos de incumprimento por parte de agentes públicos. As medidas relacionadas com o bom governo estabelecem os princípios e comportamentos éticos que os membros do Governo e altos funcionários da Administração Geral do Estado devem manter. Também esclarecem e reforçam o regime sancionatório aplicável aos funcionários no que diz respeito à sua responsabilidade. O sistema visa fornecer funcionários públicos que se comportem de acordo com os princípios de eficácia, austeridade, imparcialidade e, acima de tudo, responsabilidade. Para tal, a Lei estabeleceu um regime sancionatório estruturado de acordo com três tipos de infrações, nomeadamente, aquelas relativas a conflitos de interesse, gestão orçamental e económica, e infrações disciplinares. Foram também incluídos incumprimentos adicionais à Lei Orgânica 2/2012 sobre a Estabilidade Orçamental e Sustentabilidade Financeira. Na área da gestão orçamental e económica, foram incluídas sanções por violações relativas ao desperdício de recursos, o ordenamento de pagamentos sem crédito suficiente ou contra as disposições

orçamentais, que não justificam o investimento de fundos à margem do orçamento previsto. Este novo código resulta da Grande Recessão de 2008 e tenta reforçar os princípios da austeridade na gestão pública. Contudo, além disso, quase não modifica o código anterior.

De qualquer forma, o acompanhamento do cumprimento dos preceitos da boa governança é atribuído, de forma muito vaga, ao Conselho para a Transparência e a Boa Governança, órgão criado pela Lei da Transparência. O presidente da comissão é nomeado pelo Governo e apenas precisa de uma maioria parlamentar simples para a sua aprovação. As competências do órgão não estão bem definidas e a sua composição carece de independência, ou seja, carece da representação da oposição parlamentar e do envolvimento da sociedade civil para contrariar a influência governamental. O Conselho de Transparência e Bom Governo deparou-se com múltiplas dificuldades no desempenho do seu papel legal. Não teve presidente entre setembro de 2017 e janeiro de 2020. A 20 de outubro de 2020, José Luis Rodríguez foi nomeado o novo presidente do Conselho. Um dos objetivos do Conselho é aprovar os regulamentos para o desenvolvimento da Lei da Transparência, que até agora tem sido impossível. Normalmente, o governo contesta as decisões do conselho sobre o direito de acesso perante os Tribunais quando tal direito é contra o seu interesse político. Contudo, nestes casos, o Conselho tem de contratar advogados privados para defender as suas decisões, uma vez que o apoio dos Procuradores não está previsto na Lei. Até agora, o Conselho gastou quase 300 000 euros nestes processos judiciais. Considerando que não existe orçamento suficiente para os contratos dos advogados, a situação é muito injusta. Enquanto o número de funcionários registou um aumento estimado de 15% entre 2015

e 2020, o aumento da carga de trabalho, apenas em sinistros, foi de 219%. Além disso, os cidadãos também aumentaram as reclamações e pedidos de informação em 177% e 460%, respetivamente. Por sua vez, estima-se que o número de pessoas coletivas a avaliar em relação ao seu cumprimento de obrigações de publicidade ativa é de cerca de 100 000. Os recursos alocados ao Conselho nem sequer são suficientes para manter as suas atividades. Em suma, entre 2018 e 2021, a carga de trabalho aumentou, mas o orçamento e os funcionários ativos têm vindo a diminuir. O orçamento do Conselho para 2021 aumentou de 2 256 290 euros para 2 386 010 euros. Contudo, até ao momento, o Conselho não exerceu a sua função de fiscalização da integridade e nunca exigiu que o governo cumprisse o Código de Bom Governo.

No que diz respeito ao sistema de responsabilidades e sanções (execução), o regulamento detalha todas as possíveis violações dos princípios de boa governança com enorme precisão (artigos 27.º a 29.º). O artigo 30.º estabelece penalizações por incumprimento, que podem ser menores, graves ou muito graves. Para violações muito graves, a sanção seria a demissão e a proibição de ser nomeado para um novo cargo por cinco a dez anos. O órgão encarregado de abrir o inquérito nos casos de responsabilidade, por proposta do Ministério das Finanças e da Administração Pública, é o Conselho de Ministros, sempre que o investigado for membro do governo ou secretário de Estado. Se o membro for qualquer outro alto funcionário da administração pública, a decisão é tomada pelo Ministro acima mencionado. O mesmo se aplica às sanções. Se o acusado for um ministro ou um secretário de Estado, o Conselho de Ministros decide a sanção. Caso contrário, a sanção é decidida pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública. Por conseguinte,

a fiscalização e a execução não são confiadas a qualquer organismo externo independente. No entanto, esta Lei está em vigor há oito anos, e ainda não foram tomadas decisões desta natureza. Ninguém foi demitido por não cumprir o Código de Ética. Poderíamos, portanto, concluir que o sistema ainda não foi totalmente testado.

Duas novas leis foram aprovadas em 2015 para melhorar a transparência do processo de tomada de decisão, designadamente: a Lei 39/2015 do procedimento administrativo comum (*Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común*)¹⁵³ e a Lei 40/2015 do Regime Jurídico do Setor Público (*Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*)¹⁵⁴.

A aprovação das duas leis pode ser claramente considerada uma melhoria em termos de transparência. Mais concretamente, estas leis implicam o seguinte:

- A obrigação de implementar uma administração eletrónica para facilitar o cumprimento da lei de transparência.
- Um procedimento administrativo para promover o princípio da transparência e da publicidade.
- Os poderes públicos devem agir de acordo com os princípios da necessidade, eficácia, proporcionalidade, segurança jurídica, transparência e eficiência no exercício da iniciativa legislativa e da autoridade reguladora. Na aplicação do princípio da transparência, as autoridades públicas devem assegurar o acesso à legislação atual e aos documentos utilizados para a sua elaboração. As autoridades também devem definir de forma clara os objetivos das iniciativas regulatórias e a sua

justificação no preâmbulo ou na exposição de motivos, e permitir que os potenciais destinatários participem ativamente no desenvolvimento de normas.

- As normas que constituem leis, regulamentos e disposições administrativas devem ser publicadas em boletins oficiais de modo a entrar em vigor e produzir efeitos legais.
- Anualmente, a administração pública deve divulgar um plano que inclua as iniciativas legislativas ou regras que estão previstas serem aprovadas no ano seguinte. Uma vez aprovado, o plano será publicado no Portal da Transparência da Administração Pública.
- Um Inventário de Entidades do Sector Público Estadual, Regional e Local deve ser elaborado como um registo público que garante a informação pública e a organização de todas as entidades integradas. O inventário deve conter, no mínimo, informações atualizadas sobre a natureza jurídica, os objetivos e as fontes financeiras das entidades públicas.
- A reutilização geral dos sistemas e aplicações detidas pela administração.

Estas leis também são essenciais para melhorar a imparcialidade do processo de tomada de decisão. De acordo com a Lei do Regime Jurídico do Setor Público, qualquer desenvolvimento do direito deve ser objeto de consulta pública através do portal da autoridade responsável. Esta consulta pública deve captar a opinião dos indivíduos ou organizações que representam o grupo com maior probabilidade de ser afetado pela futura lei. É necessário abordar as seguintes questões:

- Os problemas que pretendem resolver com a iniciativa;

- A necessidade e oportunidade para a sua aprovação;
- Os objetivos da norma;
- As possíveis soluções alternativas — tanto regulatórias como não regulatórias.

O rascunho do texto deve ser tornado público para ampla consulta de todos os interessados em contribuir com informação. Além disso, estabelece a natureza obrigatória do Relatório de Avaliação do Impacto Normativo e, em particular, a inclusão de um sistema para posterior avaliação da aplicação da norma, quando obrigatória.

Outro desenvolvimento importante em relação à regulação ética ao nível do governo foi a aprovação da Lei que regula o trabalho de altos funcionários da Administração Geral do Estado. A Lei 3/2015, artigo 12.º, estabelece que:¹⁵⁵

- Os altos funcionários da administração pública devem exercer as suas funções e competências de forma a evitar conflitos de interesse. Quando uma decisão é afetada por um conflito de interesse, devem abster-se de tomar essa decisão.
- Os altos funcionários com estatuto de autoridade devem abster-se de participar nos procedimentos administrativos quando estes afetem os seus interesses pessoais.
- Com base nas informações fornecidas pelos altos funcionários nas suas declarações de atividades económicas ou outras informações fornecidas mediante solicitação, o Gabinete de Conflitos de Interesses (GCI) deve informar os altos funcionários dos assuntos ou questões sobre os quais se devem abster de tomar decisões no exercício do seu cargo.

- Para altos funcionários sem poderes de autoridade, os órgãos, entidades ou organizações a que pertencem devem implementar procedimentos adequados para identificar potenciais conflitos de interesse e impedir os altos funcionários de tomar decisões em conformidade. Tais procedimentos e os resultados das suas implementações devem ser anualmente comunicados ao Gabinete de Conflitos de Interesses.

- Os altos funcionários devem submeter uma declaração escrita ao seu supervisor, ou ao órgão que os nomeia, onde se abstêm de intervir nos procedimentos administrativos que afetem os seus interesses pessoais. Esta declaração também deve ser comunicada ao Registo de Atividades no prazo de um mês.
- Os altos funcionários podem recorrer ao Gabinete de Conflitos de Interesses para aconselhamento sobre a adequabilidade da abstenção respeitante a questões específicas, sempre que necessário.
- Os altos funcionários devem divulgar os seus ativos patrimoniais, atividades e interesses.

O órgão encarregado da fiscalização da Lei 3/2015 é o Gabinete de Conflitos de Interesses; este órgão também é responsável por investigar os casos abertos. O órgão encarregado de abrir o inquérito nos casos de responsabilidade, por proposta do Ministério das Finanças e da Administração Pública, é o Conselho de Ministros, se o investigado for membro do governo ou secretário de Estado. Se o membro for qualquer outro alto funcionário da administração pública, a decisão é tomada pelo Ministro acima mencionado. O mesmo se aplica às sanções. Se o acusado for um ministro ou

um secretário de Estado, o Conselho de Ministros decide a sanção.

O GCI não é uma instituição autónoma. Faz parte do Ministério das Finanças e da Administração Pública, embora de acordo com a lei atue com plena autonomia funcional no exercício de suas funções. De acordo com o Portal da Transparência, a GCI tem 23 funcionários e gere um orçamento anual de dois milhões de euros. O Diretor do Gabinete de Conflitos de Interesses é classificado como Diretor Geral. Os diretores são nomeados pelo Conselho de Ministros, por proposta do Ministro das Finanças e da Administração Pública, após comparecerem perante a Comissão do Congresso dos Deputados correspondente, que avalia se a sua experiência, formação e capacidade são adequados para o cargo.

O sistema de divulgação de ativos patrimoniais visa introduzir transparência no setor público e evitar conflitos de interesse. O seu objetivo é eliminar o enriquecimento ilícito ao tornar pública a situação patrimonial dos altos funcionários quando assumem e quando deixam o cargo público. Isto aplica-se a todos os cargos de alto nível.

Contudo, a transparência introduzida pelo sistema de divulgação de ativos patrimoniais é bastante opaca, e os governos têm muitas vezes falhado no cumprimento dos requisitos legais. Por exemplo, o conteúdo das declarações patrimoniais dos altos funcionários deve ser publicado periodicamente no boletim oficial. No entanto, nos últimos três anos (2014–2017), o governo anterior não cumpriu este mandato legal.

No que respeita à mobilidade entre o setor público e o setor privado, a regulação das práticas de *portas giratórias* está incluída no artigo 15.º da Lei. Os altos funcionários da administração pública não podem prestar serviços a entidades privadas que tenham sido afetadas por decisões nas quais esses funcionários estejam envolvidos, por um período de dois anos. As regras aplicam-se às próprias entidades privadas, bem como às entidades afiliadas:

- Os funcionários designados «de alto nível» por serem membros ou proprietários de um órgão regulador ou de supervisão, não podem prestar serviços em entidades privadas que tenham sido sujeitas à sua supervisão ou regulação por dois anos após a sua cessação de funções.
- Durante esse período de dois anos, os altos funcionários não podem celebrar, diretamente ou através de entidades em que detenham uma participação direta ou indireta superior a dez por cento, contratos de assistência técnica, serviços ou similares com a Administração Pública onde tenham prestado serviços, diretamente ou através de contratados ou subcontratados, desde que estes estejam diretamente relacionados com as funções desempenhadas pelo alto funcionário.
- Antes de entrar em funções, aqueles que ocuparam um cargo de alto nível devem apresentar uma declaração perante o GCI, durante o período de dois anos, sobre as atividades que irão realizar.
- Quando o GCI considerar que uma atividade privada viola as disposições, a parte interessada será informada, bem como

a entidade à qual irá prestar serviços. O GCI pode então formular as alegações que considerar convenientes.

O incumprimento desta obrigação é considerado uma infração muito grave e pode ser punida. A este respeito, a menos que haja uma reclamação, é muito difícil o GCI saber se existiu uma violação. Muitos relatórios do Gabinete têm sido bastante favoráveis aos políticos que se transferiram para o setor privado. Mesmo o cumprimento formal do período de dois anos não impede situações eticamente duvidosas. Por exemplo, um alto funcionário do Ministério da Presidência transferiu-se depois de dois anos e alguns dias para uma empresa à qual o Ministério tinha adjudicado contratos no valor de cerca de 175 milhões de euros.¹⁵⁶

Apesar de ser discutível, a prevenção de conflitos de interesse não é, em geral, adequadamente cumprida pelo sistema, uma vez que não há processo de verificação, exceto em caso de reclamação. Na maior parte dos casos, parece que os governos não estão interessados em supervisionar os interesses e os ativos patrimoniais dos mandatários políticos. O Tribunal de Contas afirmou que o GCI optou por não utilizar a possibilidade (legal) de colaborar com a Autoridade Tributária e a Segurança Social no sentido de verificar a veracidade dos dados declarados por funcionários de alto nível. Também não cumpriu o seu dever de verificar de forma sistemática, periódica e aleatória o cumprimento das obrigações estatutárias por parte de funcionários de alto nível, através da solicitação de informações adicionais uma vez que o GCI recebeu a declaração inicial.

O sistema de divulgação estabelecido pela Lei 3/2015 aplica-se apenas ao poder executivo do governo, nomeadamente aos altos funcionários

da Administração Geral do Estado (AGE), incluindo membros do governo, secretários de Estado e outros órgãos do setor público. Contudo, isto não se aplica aos seus familiares. Diante do acima exposto, existem cerca de 730–740 pessoas que são obrigadas por lei a divulgar ativos patrimoniais, atividades e interesses, o que representa cerca de 0,15% das pessoas que trabalham para a AGE (um total de 514 000 agentes públicos¹⁵⁷).

O artigo 22.º da Lei 3/2015 prevê que, para garantir uma maior transparência no controlo do regime de incompatibilidades, o Gabinete de Conflitos de Interesses deve emitir ao Governo um relatório de conformidade detalhado a cada seis meses (copiado para o Congresso dos Deputados).¹⁵⁸ Este relatório inclui informações sobre as obrigações a declarar, as infrações cometidas e as sanções impostas, e é publicado no Boletim Oficial do Estado. O último relatório publicado é de 15 de fevereiro de 2021.

No que diz respeito à execução, de acordo com o artigo 25.º da Lei 3/2015, a apresentação de declarações com dados inverídicos ou documentos falsos ou forjados constitui uma infração muito grave.

Infrações graves incluem:

- A não declaração de atividades económicas, propriedades e/ou direitos de propriedade nos registos correspondentes após ter sido instado a fazê-lo.
- A omissão deliberada de informações e/ou documentos exigidos por lei.

A apresentação tardia de declarações de atividades económicas, propriedades e/ou direitos de propriedade nos registos correspondentes

após ter sido instado a fazê-lo é considerada uma infração menor. Conforme descrito no artigo 25.3, as infrações menores serão punidas com uma advertência.

As infrações graves ou muito graves serão punidas com uma declaração de incumprimento da lei e a sua publicação no Boletim Oficial do Estado. Os altos funcionários da administração pública que cometerem infrações graves ou muito graves nos termos desta lei não serão elegíveis para altos cargos nos próximos cinco a dez anos. Além disso, as infrações muito graves serão punidas com:

- Destituição do cargo público, a menos que a sanção seja aplicada após o exercício do cargo.
- Perda do direito a compensação após o exercício do cargo.
- Obrigação de devolução dos valores recebidos ilegalmente correspondentes à compensação após o exercício do cargo, caso aplicável.

Até agora, apenas sete casos foram abertos contra altos funcionários. Em três desses casos, nenhuma responsabilidade foi atribuída. Em outros dois casos, uma declaração de não conformidade foi aprovada e, portanto, publicada no Boletim Oficial do Estado. Em nos outros dois, os funcionários foram declarados não elegíveis para concorrer a cargos nos cinco anos seguintes.

O Quarto Plano de Ação de Governo Aberto¹⁵⁹ baseia-se numa definição ampla e integrada do Governo Aberto que gira em torno dos princípios de Transparência, Responsabilidade, Participação e Integridade Pública.

Dentro do terceiro objetivo — «fortalecer os valores éticos

e os mecanismos de consolidação da *integridade* nas instituições públicas» — existem cinco compromissos importantes para o Executivo:

- Regulação de um registo obrigatório de *lobbies*
- Alteração da lei sobre incompatibilidades dos funcionários ao serviço da Administração Pública
- Reforço da Integridade em áreas específicas: integridade pública e Inteligência Artificial
- Diagnóstico e melhoria dos sistemas de integridade pública. Desenvolvimento de mapas de risco, códigos de conduta, inquéritos sobre o clima ético, guias de autoavaliação e formação para funcionários públicos
- Proteção de denunciantes que denunciem corrupção, fraude ou violação de leis.

Finalmente, através do exercício de responsabilização da Presidência¹⁶⁰, uma nova forma de responsabilização foi adicionada ao sistema de integridade. Semestralmente, o governo fornece voluntariamente informações ao público sobre o progresso no cumprimento dos compromissos assumidos desde o momento da investidura e ao longo da legislatura. A responsabilização do presidente acontece no seguimento da experiência no Reino Unido que, pela primeira vez, estruturou a responsabilização na Unidade de Entrega do primeiro-ministro (atualmente a Unidade de Implementação do primeiro-ministro), que é responsável pela implementação das prioridades do Governo e por controlar o cumprimento do seu programa. Em Espanha, existe um Departamento de Planeamento e Monitorização para a Atividade Governamental do Gabinete

da Presidência do Governo. As informações tornadas públicas através desta nova ferramenta permitem aprofundar a relação direta entre o executivo e a cidadania, que está interligado com as atuais formas de governança participativa.

Parlamento

Um novo Código de Conduta para o Congresso e o Senado foi aprovado por consenso (com exceção do partido de extrema-direita Vox) em outubro de 2020¹⁶¹. O documento aprovado reproduz grande parte daquele que governou o Congresso há duas legislaturas atrás. No entanto, incluiu a criação de um único Gabinete de Conflitos de Interesses para o parlamento espanhol, em vez de cada Câmara ter o seu próprio. Este gabinete — cuja tarefa é resolver dúvidas de interpretação sobre a aplicação do Código levantadas por parlamentares ou pelos Conselhos — foi lançado em fevereiro de 2021, tem sede no Congresso e é chefiado por um advogado nomeado pelos Conselhos de ambas as Câmaras. Deve manter sigilo sobre os casos que suscitaram dúvidas, elaborar um relatório anual sobre o cumprimento do Código e fazer recomendações para melhorar sua eficácia. Este gabinete é composto por funcionários parlamentares, e o seu estatuto não lhe confere o poder de abrir uma investigação e aplicar sanções.¹⁶²

O texto estabelece ainda que os deputados devem tomar medidas para evitar um conflito de interesses, i.e., atos que ponham em causa a sua objetividade e independência enquanto parlamentares. Em caso de dúvida sobre um possível conflito de interesse, o deputado ou senador pode dirigir-se, a título confidencial, à Mesa da Câmara correspondente. Se o conflito não puder ser resolvido, a parte afetada informará a presidência do órgão correspondente antes do início

do debate sobre o ponto em questão no Plenário ou numa sessão da Comissão.

O novo Código dos Deputados proíbe os parlamentares de aceitarem presentes, favores ou serviços que lhes sejam oferecidos pelo seu cargo ou que procurem influenciar o seu trabalho parlamentar. Estas regras já se aplicavam ao Congresso, mas agora também especificam que tais ofertas podem não ser aceites pelo «seu ambiente familiar». As regras também acrescentam que os presentes nunca podem exceder um valor de 150 euros. No Código do Congresso, nenhum valor foi fixado. Presentes, descontos e benefícios cuja oferta não esteja relacionada com a sua atividade política serão admissíveis. Os presentes recebidos por um deputado durante viagens oficiais ou em representação do parlamento devem ser entregues à Secretaria Geral da Câmara para serem inventariados e posteriormente publicados no *website* do Congresso, na secção relativa aos Deputados ou ao Senado.

Os parlamentares devem reportar as atividades que desenvolveram nos cinco anos anteriores à sua chegada às Câmaras, relatando em detalhe os nomes dos seus empregadores e o setor de atividade no caso de atividades assalariadas. O novo Código obriga os deputados e senadores a preencherem as suas declarações de interesses económicos. Estas declarações e as declarações sobre o seu património e as suas atividades serão publicadas no *website* de cada Câmara. Devem também reportar doações, presentes e benefícios não pagos recebidos durante os cinco anos prévios à obtenção do seu status parlamentar, incluindo viagens e convites para eventos que possam causar um possível conflito de interesse. Devem também reportar ONGs e outras fundações para as quais atualmente contribuem ou contribuíram, quer financeiramente ou altruisticamente. Da mesma

forma, os membros das Câmaras devem tornar pública a sua agenda institucional no Portal da Transparência correspondente, incluindo as reuniões realizadas com os representantes de qualquer entidade com estatuto de grupo de interesse.

Se algum parlamentar apresentar uma reclamação derivada do incumprimento do Código, a Presidência de cada Câmara poderá abrir um inquérito. A investigação é liderada pela Comissão Disciplinar de cada Câmara. Em caso de violação, a Comissão pode solicitar uma sanção. No entanto, não existe sanção prevista para uma violação do Código de Conduta no Regulamento Interno das Câmaras, o que impossibilita a sanção de uma violação do Código. Em suma, o código é um passo em frente, mas pode acabar por ser uma mera vitrine porque não existe um sistema de monitorização do cumprimento implementado por um órgão independente, nem existem sanções reais para os incumprimentos.

Para além das declarações de ativos patrimoniais e atividades, os parlamentares devem agora declarar os seus interesses económicos. Tudo isto está arquivado no Registo de Interesses de cada Câmara. De acordo com a Transparência Internacional¹⁶³, existe uma diferença notável entre senadores e deputados: Os senadores espanhóis apresentam as suas declarações no início ou dentro de 30 dias após o início do seu mandato, um prazo que não se aplica aos deputados. Na ausência de uma autoridade de fiscalização independente e um novo Regulamento Interno, não existe ninguém para remediar a situação ou emitir sanções àqueles que não estão dispostos a agir em conformidade. Embora as declarações de ativos patrimoniais e rendimentos dos deputados tenham sido disponibilizadas *online*, na maioria dos casos, foram fornecidas em formatos de dados que

não eram acessíveis nem úteis para a análise de dados, a pesquisa de dados ou a identificação sistemática de sinais de alerta. Em Espanha, as declarações foram disponibilizadas em formato PDF, o que exigiu muita perícia técnica, e por vezes trabalho manual, para transformá-las em tabelas de dados úteis.

Além do formato de divulgação e publicação, a recolha de dados em si é problemática. Muitas vezes, não existem formulários ou modelos padrão, nem orientações específicas para os deputados e senadores sobre como fornecer as suas informações, o que gera pontos de dados altamente heterogêneos. Em Espanha, alguns parlamentares incluíram na sua fonte de rendimento as ações que detêm numa empresa. Outros forneceram apenas o nome da empresa, e outros forneceram ambos ou nenhum. A falta de clareza das categorias, a ausência de orientações claras para o preenchimento dos formulários e a falta de verificação dos mesmos impulsionaram amplamente esta disparidade ou heterogeneidade de informações. Em Espanha, nem sempre é claro quais os rendimentos que provêm de empregos no setor público e no setor privado. Além disso, faltam informações críticas.

Considerando todos estes obstáculos e a aprovação do novo Código de Conduta para o Congresso e o Senado, a 29 de novembro de 2020, a Mesa do Congresso aprovou os procedimentos administrativos necessários para os deputados apresentarem as suas novas declarações de interesses económicos. Segundo alguns parlamentares, este novo modelo é melhor, mas ainda tem muitas lacunas¹⁶⁴. O prazo para a submissão das novas declarações terminou a 16 de fevereiro de 2021. A partir de agosto de 2021, nenhuma agência independente de combate à corrupção ou instituição equivalente foi encarregue de supervisionar o sistema

espanhol de divulgação de ativos patrimoniais e rendimentos para deputados e senadores.

Por fim, é importante fazer nota de que, em abril de 2021, o grupo parlamentar socialista apresentou uma proposta de reforma do Regulamento Interno do Congresso. Esta proposta, que está agora a ser estudada, embora não haja garantias de que irá avançar, estabelece novos recursos importantes. Primeiro, define grupos de interesse, estabelece o Registo de Grupos de Interesse, incorpora um Código de Conduta para Grupos de Interesse e cria novas obrigações de transparência para os membros do Congresso. Segundo, exige um relatório de pegada legislativa para cada iniciativa legislativa. Terceiro, estabelece infrações e penalizações para os deputados e para o incumprimento das novas regras para Grupos de Interesse. Neste contexto, são introduzidas pela primeira vez as sanções por incumprimento de obrigações relacionadas com declarações de ativos patrimoniais, atividades e interesses, que no limite podem levar à destituição de deputados do cargo ou à retirada dos seus complementos salariais.

Partidos políticos

No que diz respeito às medidas de autorregulação, os partidos políticos em Espanha¹⁶⁵ têm feito progressos, principalmente no que diz respeito à conceção e adoção de códigos de ética e/ou conduta. Estes códigos foram, em alguns casos, complementados com outros mecanismos de prevenção, como os canais de denúncia. Contudo, estes esforços têm sido realizados sem oferecer garantias de uma monitorização eficaz do cumprimento e aplicação imparcial de sanções por incumprimento. Em todos os casos, este processo

de colocar em prática os mecanismos de autorregulação tem sido assimétrico e, com exceção do partido político Ciudadanos (Cs), que tem apresentado relatórios anuais desde 2020, ainda há um longo caminho a percorrer e um elevado nível de opacidade. De um modo geral, o progresso nesta matéria tem sido limitado.

Apesar da recente implementação de importantes alterações legais, tanto os partidos históricos (Partido Socialista Obrero Español PSOE, Partido Popular PP, Esquerra Republicana ERC) como os partidos mais recentes (Podemos, Cs, Vox) avançaram com estratégias de autorregulação com diferentes motivações.

Por exemplo, para obter ganhos políticos, alguns partidos têm procurado, graças à autorregulação, distanciar-se da corrupção política que ocorre em partidos rivais e, assim, alcançar, através do anúncio da implementação de códigos de ética, uma *diferenciação moral* que lhes confere valor acrescentado (e.g., o caso do Partido Popular que, com o seu primeiro código ético de 1993, procurou distanciar-se da corrupção do partido do governo PSOE, ou os casos mais recentes dos partidos Ciudadanos e Podemos, que procuraram distanciar-se dos casos de corrupção do Partido Popular).

Mais recentemente, alguns partidos políticos tentaram implementar mecanismos de autorregulação para escapar aos efeitos perversivos (principalmente na opinião pública, mas também nos tribunais judiciais) causados pelos seus próprios escândalos de corrupção. Nestes casos, a estratégia de comunicação tem sido *limpar a casa e traçar uma linha vermelha* para tentar *romper com o passado* (e.g., o caso do Partido Popular, com as suas atuais diretivas destinadas a reforçar o seu código de ética e ajudá-lo a distanciar-se do corpo diretivo anterior).

Em contraste, dois dos três partidos mais jovens que defenderam o discurso da *regeneração democrática* (Ciudadanos e Podemos) procuraram proativamente implementar estratégias de autorregulação. Estas estratégias poderiam, à primeira vista, ser classificadas como ambiciosas devido aos seus altos padrões e níveis de autoexigência. No entanto, no caso do Podemos, o progresso do partido tem ocorrido sem controlos ou garantias de conformidade, e as recentes alterações *ad hoc* por parte dos principais líderes não foram isentas de questionamentos por parte da opinião pública.

Além da alteração legal que finalmente reconheceu a responsabilidade penal dos partidos políticos em 2012, o facto mais importante que explica a recente adoção de quadros de autorregulação por parte dos partidos foi a alteração na Lei dos Partidos Políticos em 2015, que incluiu a obrigação legal de possuírem um sistema de conformidade (artigo 9.º bis). Embora esta obrigação não implique atualmente qualquer sanção por incumprimento, se os partidos estabelecerem um sistema de conformidade, o mesmo serve, na prática, como uma ferramenta de salvaguarda legal para que os partidos políticos possam evitar ou mitigar legalmente as responsabilidades penais contra possíveis casos de corrupção entre os seus membros.

Com a implementação da alteração legal em 2012, todos os partidos políticos foram considerados suscetíveis de responsabilidade penal. Não é coincidência, especialmente desde 2015, que todos os partidos políticos (exceto o PSOE, que havia publicado o seu código de ética poucos meses antes) tenham adotado um código de ética ou revisto o seu código de ética ou atualizado as informações sobre mecanismos de conformidade nos seus sites para *comunicar os elementos mínimos* exigidos por esta disposição.

É importante esclarecer que os artigos 31.º-bis 2 a 5 do Código Penal Espanhol definem as condições e requisitos que os modelos de organização e gestão devem cumprir para alcançar a isenção ou mitigação da responsabilidade penal. De acordo com o artigo 31.º, as organizações devem:

- Nomear um órgão ou pessoa responsável pela conformidade, com poderes autónomos de iniciativa e controlo (artigo 31.º-bis 2,2^a);
- Ter um mapeamento adequado dos riscos penais (artigo 31º-bis 5.1a);
- Ter um desenho detalhado de protocolos ou procedimentos de prevenção criminal (artigo 31º-bis 5.2a), entre os quais a obrigação de reportar possíveis riscos e violações;
- Desenhar os mecanismos internos de reclamação e sanção (artigo 31º-bis 5, 4).

Como já indicado, existe também uma disparidade significativa entre as formações políticas em termos do conteúdo e da abrangência dos seus códigos de ética e conduta. O partido recém-chegado (Vox) publicou uma breve declaração de princípios sem quaisquer mecanismos de monitorização e garantias de conformidade. O documento tem mais a ver com os valores orientadores e o posicionamento ideológico do partido do que com os padrões éticos. Outro partido político relativamente jovem (Ciudadanos) começou a desenhar um sistema de gestão de integridade baseado no modelo de conformidade regulatória empresarial em 2018. O modelo foi finalmente adotado em 2019 e incluiu um código de

conduta, um canal de reclamações, um responsável pela conformidade com autonomia de decisão e instrumentos de responsabilização.

Uma vez adotados e implementados, muitos destes códigos de ética sofreram alterações ou calibrações de natureza incremental. O mais importante a observar aqui não é a mudança em si, mas antes as razões subjacentes a estas mudanças, visto que mostram como, na prática, vários partidos políticos e os seus órgãos sociais instrumentalizam a autorregulação como lhes convém.

Algumas foram mudanças *ad hoc* para *capacitar eticamente* os políticos e líderes partidários a atuarem perante eventuais ações ou decisões não permitidas pela seu atual regime de autorregulação. Alguns exemplos incluem o caso do partido Podemos, e a sua utilização de veículos oficiais para fins particulares, ou o caso do PSOE, e a discussão sobre a alteração do seu código de ética de forma a permitir que os seus líderes possam conceder perdões legais aos políticos catalães processados por crimes de corrupção. Em muitos aspetos, estes tipos de calibrações realizados pelos partidos aos seus códigos de ética são particularmente perniciosos, uma vez que não só baixam os padrões e requisitos éticos inicialmente estabelecidos, mas também enfraquecem o valor do código como instrumento útil para a prevenção ou mitigação de riscos associados à má conduta ética (por conveniência, é o código que muda e não a conduta ou o comportamento dos líderes e membros do partido).

Outro efeito negativo deste *modus operandi* é que transmite uma mensagem (tanto internamente como aos cidadãos) de permissividade e maleabilidade em relação aos princípios e obrigações éticas, promovendo a ideia de que os códigos não são essenciais e são altamente modificáveis com base num princípio de conveniência.

Um instrumento facilmente mutável, quando a sua narrativa e conteúdo

— devido à situação política da atualidade — são incómodos e podem vir a contrariar agendas, situações pessoais, ou prioridades de altos funcionários do partido, será sempre alterado quando necessário. A imprensa e os meios de comunicação social têm dado prioridade a eventos com valor-notícia ligados à forma como os líderes dos partidos políticos (especialmente aqueles que fazem parte do atual governo) tentam moldar os seus códigos de ética ou conduta como lhes convém, com o intuito de *capacitá-los eticamente* e assim evitar serem sujeitos a sanções internas.

Pode-se dizer que, para os novos partidos (Cs, Podemos, Vox), o desenvolvimento destes mecanismos (de forma ambiciosa ou não) também poderia ter respondido à necessidade institucional de conter ou controlar comportamentos não éticos de novos membros e colaboradores, muitos deles políticos experientes que vieram de outras formações políticas. Este fenómeno tem sido particularmente visível nos casos do Cs e do Vox.

O debate público em torno do avanço dos sistemas de integridade nos partidos políticos tem sido muito limitado. Embora várias OSC espanholas tenham contribuído com ideias e propostas para melhorar a integridade dos partidos políticos, ou reiterado as propostas europeias para avançar nesse sentido, os partidos políticos espanhóis desenharam os seus códigos de ética em resposta a uma obrigação legal, e sem a implicação dos seus militantes, da sociedade civil ou da academia. As decisões relativas aos instrumentos e o seu âmbito sempre foram limitadas aos órgãos sociais, e as regras têm sido definidas (com exceção dos Cs) perante a ausência de esforços específicos para mapear os riscos.

A tabela 15 resume as principais características da autorregulação da ética e da integridade nos principais partidos políticos espanhóis.

Tabela 15 Resumo dos códigos de conduta e outros avanços nas ferramentas de autorregulação dos partidos políticos espanhóis

	Ciudadano (Cs)	Esquerra Republicana (ERC)	Partido Socialista (PSOE)	Partido Popular (PP)	Vox	Podemos
Primeiro código de ética e/ou conduta	1 de fevereiro de 2019	2015 Código de ética. 2016 Código de conduta	10 de outubro de 2014	24 de abril de 1993	Fevereiro de 2019	2014
Número de códigos de ética implementados	1	1	1	3 1993, 2009, 2018	1	1
Código de ética atual	1 de fevereiro de 2019	Setembro de 2015, 2016 Código de conduta	10 de outubro de 2014	2018	2019	Julho de 2021 (é uma versão modificada do primeiro documento de 2014)
Reforço e/ou calibrações <i>ad hoc</i>	Sem reforços Sem calibrações <i>ad hoc</i>	Sem reforços Sem calibrações <i>ad hoc</i>	Tentativa de ajuste <i>ad hoc</i> em 2021 devido à questão política dos presos no «procés» catalão	Dois reforços principais. Sem calibrações <i>ad hoc</i>	Sem reforços Sem calibrações <i>ad hoc</i>	Sem reforços Calibrações <i>ad hoc</i> : a obrigação de renunciar ao cargo antes de qualquer imputação ou condenação final, uso pessoal de veículos oficiais, proteção contra assédio judicial ou «lawfare»
Último nome/título do código	Código de ética e conduta	Código de ética (Estatutos anexos) e Código de conduta	Código de ética	Código de ética e conduta PP	Código de ética de cargos públicos e orgânicos	Documento ético
Âmbito	Definir as obrigações gerais e as obrigações específicas dos membros e colaboradores do partido. Âmbito nacional	Definir as obrigações gerais e as obrigações específicas dos membros e colaboradores do partido	Definir as obrigações gerais e as obrigações específicas dos membros do partido. Âmbito nacional	Definir as obrigações para todos os funcionários e cargos orgânicos e de gestão do partido. Âmbito nacional	Declaração de princípios	Declaração de princípios e definição das obrigações gerais e específicas dos membros do partido e dos agentes públicos

	Ciudadano (Cs)	Esquerra Republicana (ERC)	Partido Socialista (PSOE)	Partido Popular (PP)	Vox	Podemos
Sujeitos	<p>Todos os cargos orgânicos e públicos, funcionários e contratados, apoiantes e conselheiros</p>	<p>Representantes e agentes públicos, pessoas ligadas ao CEI, entidades associadas ou relacionadas, terceiros e organizações</p>	<p>Cargos institucionais e públicos eleitos ou nomeados, pessoal temporário, membros das comissões executivas (federais, autónomas, regionais, municipais) e militantes. É oferecida uma declaração de adesão ao código que deve ser assinada pelos sujeitos obrigados.</p>	<p>Obrigatório para todos os funcionários e cargos orgânicos e de gestão do partido. O código exclui as ações realizadas por membros do Partido Popular no exercício de funções ou cargos públicos. É oferecida uma declaração de adesão ao código, que deve ser assinada pelos sujeitos obrigados.</p>	<p>Aplicável a todos os agentes públicos e cargos orgânicos</p>	<p>Membros do Podemos (militantes), cargos eleitos e internos, e cargos designados de responsabilidade pública</p>
Princípios	<p>Serviço público, diálogo participativo, espírito de equipa, liberdade, igualdade, progresso e solidariedade</p>	<p>Honestidade, serviço à sociedade, transparência, respeito, diálogo, integridade e corresponsabilidade</p>	<p>Honestidade, governo aberto No que diz respeito às diversidades: austeridade, honestidade, exemplaridade e eficiência</p>	<p>Rigor e exigência no desempenho de funções, transparência, eficiência, austeridade, profissionalismo e responsabilidade. No que diz respeito à lei e ao cumprimento regulamentar: respeito pela dignidade e igualdade das pessoas, não aceitar tratamento favorável e comportamento ético face a conflitos de interesse, proibição de aceitação de presentes, respeito, sinceridade, transparência e colaboração, e evitar a promoção do ódio, hostilidade, discriminação ou glorificação do comportamento criminoso.</p>	<p>1ª Defesa de Espanha. 2ª Vocação de serviço. 3ª Consistência. 4ª Disciplina. 5ª Honestidade. 6ª Lealdade. 7ª Trabalho. 8ª Sacrificar. 9ª Justiça. 10ª Capacidade.</p>	<p>Direitos humanos, democracia participativa, soberania popular, igualdade vs discriminação, livre diálogo e debate, eleições primárias abertas, não participação em produtos bancários. Para cargos, limitações salariais, renúncia aos privilégios derivados da sua condição, evitando conflitos de interesse, promovendo o secularismo. Limitações salariais e o recebimento de remunerações ou complementos externos ao cargo.</p>

	Ciudadano (Cs)	Esquerra Republicana (ERC)	Partido Socialista (PSOE)	Partido Popular (PP)	Vox	Podemos
Obrigações e áreas gerais e específicas.	Ética e exemplaridade democrática, respeito pelos direitos fundamentais, igualdade e não discriminação, saúde e segurança no trabalho, equilíbrio entre vida pessoal e profissional, sustentabilidade, Conflito de interesse, incompatibilidades, recebimento de presentes, combate à corrupção e contratação pública.	Dever de denúncia, respeito pelos princípios de ação política, compromisso ambiental, transparência (obrigações legais), combate à corrupção, conflitos de interesse, tráfico de influência e presentes.	Ações em caso de envolvimento em processos judiciais, utilização de fundos públicos, política de presentes, ação política sobre perdões.	Obrigações de denunciar o não cumprimento do Gabinete de Conformidade. Em relação a doações, gestão de recursos económicos e financiamento partidário. Em relação à transparência financeira. Em questões laborais: (não discriminação e conciliação, saúde e segurança do trabalho, contratos com terceiros. Em matéria de presentes: tráfico de influências, gestão de fortunas, utilização do TIC, direitos de propriedade intelectual, dever de sigilo, tributação e prevenção de branqueamento.	Não existem obrigações específicas, apenas uma declaração de princípios que se aproxima mais de uma declaração de alinhamento e submissão à diretiva e aos ideais do partido.	As obrigações estão contidas num documento ético com um alto nível de especificidade para cargos e funcionários nomeados.
Define mecanismos de garantia de conformidade.	Sim. O incumprimento é tipificado no regime disciplinar do partido. Obrigação de denúncia através do canal ético. É criado um Gabinete de Conformidade, uma entidade específica com autonomia de decisão e poderes de supervisão e controlo	Sim. É definido como o cargo de Diretor de Conformidade. Não está claro se esta posição tem autonomia de decisão e poderes de supervisão e controlo.	Não. Observa-se a existência de um Departamento de Conformidade Regulatória, mas não há referência à sua existência no <i>website</i> do partido. Não se sabe se já está constituída e se tem autonomia de decisão ou poderes de supervisão e controlo.	Sim. É indicada a criação de um Órgão de Conformidade Regulatória [Gabinete Central Regulatória Nacional], mas não há referência à sua existência no <i>website</i> do partido. A Comissão Executiva é o promotor do Programa de Conformidade Regulatória. O desenvolvimento e a supervisão da sua operação e cumprimento serão realizados pela Comissão de Garantias. O Gabinete Central Nacional deve desenvolver, implementar, avaliar, manter e melhorar o Programa de Conformidade Regulatória, que produzirá relatórios periódicos.	Não.	Não. No entanto, é indicado que o incumprimento de qualquer uma das disposições será considerado uma infração muito grave

	Ciudadano (Cs)	Esquerra Republicana (ERC)	Partido Socialista (PSOE)	Partido Popular (PP)	Vox	Podemos
Define procedimentos para fazer alterações.	Sim, com avaliações e atualizações periódicas. O procedimento garante um processo onde o gabinete de conformidade deve emitir uma avaliação a ser aprovada pelo Conselho Geral.	Não, embora esteja indicado que as revisões e atualizações periódicas serão feitas pelo diretor de conformidade.	Não.	Não, embora esteja indicado que as avaliações e atualizações periódicas serão realizadas pela Comissão de Garantia, com as observações e recomendações do Gabinete Central Nacional.	Não.	Não.
Outros instrumentos.						
Reclamações e canais de denúncia?	Sim. Formulário <i>web</i> , confidencial, aberto. São definidas indemnizações aos denunciantes e penalizações por falsas acusações.	Sim. Email, endereço postal e contacto telefónico. É oferecida confidencialidade, e são definidas as indemnizações aos denunciantes e as penalizações por falsas acusações.	Sim. Formulário <i>web</i> , embora surja após o código. São definidas as indemnizações aos reclamantes. A gestão interna depende do objeto da reclamação/reivindicação, da submissão das informações e da análise feita à reclamação/reivindicação pelo Departamento de Conformidade Regulatória, a Comissão Federal de Ética e Garantias, a Comissão de Proteção de Dados ou o Delegado de Proteção de Dados, respetivamente.	Não. Foi anunciado em março de 2021, mas ainda não existem provas da sua existência.	Não.	Não.
Mecanismos de responsabilização	Relatórios anuais de conformidade (dezembro 2020) disponíveis no <i>website</i> do Cs.	Não foram encontrados relatórios de conformidade no <i>website</i> do CEI.	Existe uma Comissão de Ética e Garantias, mas não está claro se será pública ou não. Não existem relatórios ou documentação no site do PSOE.	Embora esteja indicado que o Gabinete Central Nacional irá preparar relatórios periódicos, não está claro se serão públicos ou não. Estes não foram encontrados no <i>website</i> do PP.	Não existem relatórios ou documentos semelhantes publicados no <i>website</i> da Vox.	Não existem relatórios ou documentos semelhantes publicados no <i>website</i> da Podemos.

	Ciudadano (Cs)	Esquerra Republicana (ERC)	Partido Socialista (PSOE)	Partido Popular (PP)	Vox	Podemos
Outros			Promove a aprovação e implementação de códigos de ética nas administrações governadas pelo PSOE. Está indicada a obrigação dos funcionários públicos socialistas contribuírem para as finanças do partido e não receberem suplementos remuneratórios do partido.	Embora o código tenha sido aprovado em 2018, e inclua a necessidade de criar um Gabinete Central Nacional, foi apenas em 2021 que a liderança do PP anunciou a sua divulgação.	Possivelmente, a obrigação de ter um código ético fê-los reconverter o documento com estes dez princípios originais e renomeá-lo de «código ético». Em maio de 2019, uma notícia relatou o endurecimento do código ético com várias medidas de austeridade, mas nem este documento nem notícias semelhantes foram encontradas.	A última versão do documento ético inclui medidas para proteger a liderança do Podemos contra o cenário de «lawfare», a que, segundo eles, vários representantes do partido estão a ser sujeitos pelo poder judicial. Esta etapa ainda não foi um evento digno de notícia, mas também revela o uso destes mecanismos éticos como proteção contra as práticas de «lawfare».

Suécia

Staffan Andersson (Linnaeus University)
e Thomas Larue (Diretor do Secretariado de Avaliação
e Investigação do Riksdag)

Introdução

Este estudo de caso da regulação ética na Suécia centra-se no parlamento, no governo e nos partidos políticos. Na primeira parte, discutimos o parlamento e os membros do parlamento, na segunda parte, o governo e os ministros e, finalmente, os partidos políticos na terceira parte. Na análise de cada uma destas três secções, começamos por fornecer uma visão geral da regulação ética sueca, onde analisamos as normas que orientam a conduta, a fiscalização das mesmas e a forma como são aplicadas. Em segundo lugar, discutimos o contexto e o debate geral em torno da autorregulação. Ao fazê-lo, concentramo-nos nos fatores impulsionadores da reforma autorregulatória do sistema atual e as suas características, o debate público, os desafios e conquistas do processo e até que ponto estas questões são debatidas nos dias de hoje. A secção sobre partidos políticos desvia-se ligeiramente desta estrutura visto que foi dividida em duas partes. A primeira parte analisa a autorregulação nos partidos, e a segunda parte oferece uma visão geral do quadro jurídico e a forma como evoluiu de uma regulação mínima para algo mais parecido com a norma europeia.

Parlamento e deputados parlamentares

Normas

O parlamento (Riksdag) é composto por 349 membros do parlamento (deputados) eleitos diretamente para um mandato de quatro anos sob um sistema de representação proporcional em 29 círculos eleitorais. Os mandatos são divididos entre os partidos políticos, que recebem pelo menos quatro por cento dos votos nacionais. Durante o seu mandato, os deputados não podem demitir-se sem o consentimento do Riksdag. Se, ao cometer um crime pelo qual a punição inclui um mínimo de dois anos de prisão um deputado for considerado manifestamente inapto para o cargo, pode ser demitido por decisão dos tribunais. Os tribunais apenas privaram deputados dos seus mandatos em dois casos: Um dizia respeito a um deputado condenado por dois casos de fraude grosseira, em 1996, e outro dizia respeito a um deputado condenado, entre outras coisas, por abuso, obstrução da justiça e ameaças ilegais, em 2001.

A Lei do Riksdag (capítulo 6, art. 19.º) afirma de forma explícita que nenhum deputado pode estar presente numa reunião da Câmara, ou numa comissão, quando está a ser deliberado um assunto que diz respeito a si pessoalmente ou a associados próximos. As disposições acima mencionadas que desqualificam a participação nas assembleias do Riksdag são menos rigorosas do que as disposições correspondentes, e.g., no Código de Processo Judicial ou na Lei de Procedimento Administrativo. Mais especificamente, os deputados só são desqualificados se o assunto em questão estiver *diretamente ligado a eles*. Deste modo, por exemplo, um deputado que seja membro do conselho de uma autoridade pública pode participar na decisão de atribuir fundos à mesma autoridade (ver relatório da Comissão,

1990:28). O termo «associado próximo» não está explicitamente definido nos trabalhos preparatórios da Lei do Riksdag. Contudo, algumas informações análogas podem ser derivadas de uma disposição semelhante existente na Lei do Governo Local (capítulo 5, art. 47.º e capítulo 6, art. 28.º), que proíbe os membros de lidar com uma questão de interesse pessoal que diga respeito a si, aos seus cônjuges, coabitantes, pais, filhos, irmãos ou qualquer outra pessoa com quem estejam intimamente ligados. É da responsabilidade de cada deputado discernir se estão perante um conflito de interesses e, em caso afirmativo, decidir não participar de uma reunião da Câmara ou da comissão. Tais casos ocorrem na prática, mas não são muito frequentes. Quando um deputado opta por não participar na análise de um assunto devido a conflitos de interesse, a sua ausência da reunião será anotada nos autos, mas nenhuma razão será declarada. Exemplos incluem um membro da Comissão de Finanças e também um membro do Conselho Geral do Riksbank¹⁶⁶ que optam por não participar nos trabalhos preparatórios da Comissão de Finanças sobre uma possível quitação de responsabilidade para o Conselho Geral do Riksbank. Noutro exemplo, os membros da Comissão da Constituição, que eram ex-ministros, não participaram da consideração de assuntos nos quais o governo de que faziam parte estava envolvido.

Durante uma visita em 2013, uma equipa de avaliação do GRECO foi informada de que a introdução de um código de conduta para os parlamentares tinha sido discutida mas, em última análise, foi considerada desnecessária (ver GRECO 2013:13). No entanto, vários dos deputados com quem a equipa estabeleceu contacto mencionaram a definição de orientações éticas e de conduta internas por parte

de vários partidos políticos e argumentaram que seria lógico que outros partidos parlamentares seguissem esse exemplo. Vários outros interlocutores apoiaram claramente a definição de um código de conduta unificado para os deputados que estabelecesse regras comuns claras específicas ao parlamento. O GRECO recomendou a adoção de um Código de Conduta para os membros do parlamento que seja facilmente acessível ao público; e que o mesmo fosse complementado por medidas práticas para a sua implementação, tais como formação específica ou aconselhamento. Em 2016, um código de conduta foi adotado pelo presidente e três vice-presidentes do Riksdag e todos os líderes de grupo dos oito partidos no parlamento. Nesse mesmo ano, foi introduzida uma nova lei (2016: 1117) sobre o registo e processamento de presentes recebidos pelos deputados, exigindo aos mesmos que registassem os presentes recebidos no desempenho do seu papel oficial.

Em 2017, a lei (1996: 810) sobre o registo dos compromissos e interesses financeiros dos deputados foi alterada de modo a que as obrigações de comunicação dos interesses financeiros fossem alargadas para incluir dívidas que excedessem um determinado montante indexado (cerca de 9 400 euros). A lei exige (e também o exigia anteriormente) que os seguintes ativos patrimoniais sejam registados: titularidade de ações de uma empresa; ativos numa parceria ou associação económica ou equivalente acima de aproximadamente 10 000 euros; propriedade comercial total ou parcialmente detida por um deputado; emprego remunerado não temporário; acordos de natureza económica com um ex-empregador (e.g., pensões ou benefícios adicionais); uma atividade independente geradora de rendimento que é realizada por um deputado para além das tarefas

desempenhadas no Riksdag; a participação num conselho ou um cargo de auditor numa sociedade anónima; uma parceria; uma associação económica ou equivalente; tarefas realizadas para o Governo ou para conselhos municipais ou distritais, se as tarefas não forem temporárias; e benefícios económicos permanentes e assistência de secretariado ou investigação que tenham ligação com o mandato do deputado se o apoio não for prestado pelo Estado, pelo deputado ou pelo seu partido. No entanto, a lei não inclui os interesses financeiros dos cônjuges e familiares dependentes nas declarações patrimoniais por razões de privacidade individual, o que está desalinhado com as práticas de um elevado número de Estados-Membros do Conselho da Europa e diminui o alcance da resistência institucional autorreguladora do parlamento contra conflitos de interesse. Além disso, a lei carece de qualquer forma real de sanção: Se um deputado não apresentar uma declaração patrimonial no prazo estipulado de quatro semanas, a única consequência consiste no presidente do Riksdag anunciar durante uma reunião da Câmara que tal deputado não cumpriu as suas obrigações nos termos da lei (i.e., denúncia e opróbrio).

Ao contrário dos ministros, os deputados não estão formalmente proibidos ou impedidos de exercer funções ou atividades fora do Riksdag, seja no setor privado ou público, remunerados ou não. No entanto, a perceção geral é de que os deputados trabalham a tempo inteiro como membros do Riksdag. Por exemplo, a lei (2016; 1108) sobre a remuneração dos membros do Riksdag assume que um deputado está de serviço 365 dias por ano. Neste contexto, as autoridades estatais também remeteram o GRECO para as declarações anteriores (e.g., relatório da Comissão, 1983:3) da Comissão da Constituição do Riksdag, que enfatizou que o trabalho

de um deputado não é realizado apenas em ligação a atividades parlamentares formais, mas também fora delas — no círculo eleitoral de um membro, dentro da organização partidária, etc.

Além dos regulamentos específicos do parlamento acima mencionados, todas as outras leis administrativas e penais (e.g., sobre suborno) aplicam-se aos deputados da mesma forma que aos cidadãos comuns. Deste modo, nos termos do Código Penal, aceitar um suborno — (i.e., receber, concordar em receber ou solicitar uma vantagem indevida para o desempenho do seu emprego ou função) por «qualquer pessoa que esteja empregada ou desempenhe uma função», incluindo um parlamentar —, é punível com multa ou pena de prisão até dois anos (em casos agravados, a pena é de seis meses a seis anos de prisão), (capítulo 5, art. 5.º a, c). Aos deputados apenas é concedida uma imunidade parcial — e, em termos reais, muito restrita — de acordo com o capítulo 4, art. 12.º do Instrumento de Governo. Em primeiro lugar, não podem ser iniciados processos judiciais (ou outras decisões relacionadas, tais como apreensão, prisão, detenção ou outras restrições de viagem) contra um deputado com base numa declaração ou ato realizado no *exercício do seu mandato* (i.e., durante as reuniões da Câmara e da Comissão ou no contexto de outros determinados órgãos do Riksdag), a menos que o Riksdag forneça o seu consentimento (através de uma decisão por maioria qualificada — cinco sextos). Em segundo lugar, se um deputado for suspeito de ter cometido um ato criminoso, em qualquer outra circunstância, as disposições legais relevantes em termos de apreensão, prisão ou detenção são aplicáveis apenas se o deputado (i) admitir a culpa, (ii) for apanhado em flagrante, ou (iii) a penalização mínima para o crime cometido for de dois anos de prisão.

Fiscalização

Grande parte da fiscalização é realizada pelos meios de comunicação social e outras organizações externas (ou cidadãos interessados).

Os meios de comunicação social na Suécia são geralmente considerados independentes. O nível de proatividade depende da vontade da equipa editorial de escrutinar o cumprimento das regras por parte dos deputados. Os meios de comunicação social — mas também os cidadãos — estão particularmente bem equipados para concretizar qualquer trabalho de supervisão que decidam realizar. Existem razões importantes para que seja assim. Em primeiro lugar, a lei constitucional sueca concede aos cidadãos e aos meios de comunicação social um nível de acesso único e abrangente aos documentos oficiais. Os funcionários públicos gozam de vastos direitos e possibilidades práticas para informar os jornalistas, uma vez que têm inclusivamente permissão para divulgar verbalmente informações classificadas para publicação por parte de uma organização da comunicação social (exceto informações sobre, e.g., defesa ou segurança nacional). As autoridades públicas estão constitucionalmente proibidas de inquirir acerca da identidade dos informantes da imprensa. Os jornalistas também estão proibidos pela Constituição de revelar a identidade dos informantes (consulte a seção Governo para saber mais sobre estas regras).

Um certo tipo de fiscalização mais leve e maioritariamente formal é da responsabilidade da administração do Riksdag, uma vez que os funcionários públicos normalmente procuram garantir que as regras sejam cumpridas e seguidas pelos deputados. No entanto, esta fiscalização é restringida em parte pela dimensão comparativamente restrita do *staff* da administração do Riksdag e em parte pela cultura

da administração do Riksdag, que se assume primeiramente como prestador de serviços dos deputados e partidos políticos. e não como um controlador.

Execução

A execução dos diferentes requisitos das leis e do código de conduta é voluntária e cabe aos próprios deputados. Por exemplo, cada deputado tem a responsabilidade de discernir se estão perante um conflito de interesses e, em caso afirmativo, decidir não participar de uma reunião da Câmara ou da comissão. É claro que a interpretação e aplicação das regras de desqualificação da Lei do Riksdag é uma questão sensível, uma vez que poderia potencialmente reverter a estrutura maioritária de uma votação. Por conseguinte, deve ser exercida alguma tolerância para com o sistema. O GRECO (2013) recomendou que um requisito de divulgação *ad hoc* fosse introduzido quando, no decorrer dos procedimentos parlamentares, possa surgir um conflito entre os interesses particulares de membros individuais do parlamento em relação ao assunto em consideração. O GRECO concluiu, em outubro de 2017, que essa recomendação não tinha sido considerada. No entanto, à luz dos requisitos existentes estabelecidos pela lei (1996: 810) para o registo dos compromissos e interesses financeiros dos deputados, pode argumentar-se que é possível algum tipo de fiscalização, pelo menos por parte dos meios de comunicação social e dos cidadãos. Mas, ainda assim, a execução deve ser considerada um ponto fraco do esforço autorregulatório do parlamento neste aspeto (uma vez que as regras apenas obrigam os deputados a preencher este registo uma vez a cada quatro anos, e quaisquer alterações às informações registadas devem ser feitas por iniciativa própria de cada deputado).

Esta fraqueza na execução é salientada pelas observações críticas do GRECO (2013), que recomendou que sejam tomadas medidas apropriadas para assegurar a supervisão e a execução das regras existentes, e aquelas ainda por estabelecer, sobre conflitos de interesse, presentes e declarações patrimoniais, por parte dos membros do parlamento. Em 2017, o GRECO lamentou que o mecanismo de supervisão do código de conduta implementado (i.e., o presidente e os vice-presidentes do Riksdag, e os líderes de grupo dos partidos políticos) fosse mais fraco do que o apresentado no primeiro rascunho. O GRECO considerou que a predominância do envolvimento partidário no sistema, juntamente com a ausência de sanções claras para as violações do código, torna o sistema, no seu todo, fraco. De acordo com a organização (ver GRECO, 2017), teria sido preferível confiar essa supervisão parlamentar a uma comissão permanente ou ao próprio *praesidium* ou administração do Riksdag, por exemplo, o que não só teria sido imparcial como também percebido como tal. Além disso, para ser credível, o sistema de supervisão deveria ter previsto sanções apropriadas.

Impulsionadores da autorregulação ética no parlamento

Embora existam algumas nuances nas razões para o sistema de autorregulação agora existente (que foi instalado através de múltiplas decisões ao longo dos últimos 30 anos), a fonte de inspiração mais importante para o sistema atual foi, e é, a pressão de países vizinhos e organizações internacionais. A principal é a 4ª ronda de verificação do cumprimento das recomendações do GRECO (que visa a prevenção da corrupção entre membros do parlamento, juízes e promotores), que começou em 2012. Nesta ronda, o GRECO (2013) emitiu cinco recomendações relativas aos deputados e ao parlamento sueco. O GRECO recomendou a adoção de: (a) um código de conduta público

para deputados e medidas práticas para a implementação do código, tais como a formação específica; (b) um esclarecimento público por escrito sobre o significado das regras de desqualificação da Lei do Riksdag e um requisito de divulgação *ad hoc* durante os procedimentos parlamentares para conflitos entre os interesses privados de deputados individuais e o assunto em questão; (c) regras desenvolvidas para os deputados sobre a aceitação de presentes e outras vantagens — incluindo vantagens em espécie; (d) regras desenvolvidas relativas ao regime existente de declarações patrimoniais, incluindo especificamente dados quantitativos sobre os envoltimentos financeiros e económicos dos deputados e sobre passivos significativos, e considerando o alargamento do âmbito das declarações aos cônjuges e familiares dependentes; e (e) medidas de execução adequadas e supervisão das regras existentes, e aquelas ainda por estabelecer, sobre conflitos de interesse, aceitação de presentes e declarações patrimoniais por parte dos deputados. Posteriormente, o GRECO (2017) concluiu que três das suas cinco recomendações [a, c, d] foram satisfatoriamente implementadas e duas [b, e] foram parcialmente implementadas.

Debate público em torno da autorregulação ética no parlamento

O debate público variou no que diz respeito às diferentes facetas das normas éticas vigentes e do sistema de autorregulação em vigor no Riksdag. Em relação à lei (1996:810) sobre o registo dos compromissos e interesses financeiros dos deputados, o raciocínio da iniciativa do parlamento em 1994 — que acabou por levar à adoção da lei — era que esse registo era comum noutros países europeus e havia um amplo apoio por trás da ideia de que as informações sobre as finanças dos deputados, bem como a sua participação em vários tipos de conselhos, deveriam ser tornadas públicas. A iniciativa de 1994 foi unânime, mas tinha sido

anteriormente contestada pelos então quatro partidos de centro-direita. Todas as outras leis (e.g., sobre o registo e processamento de presentes recebidos pelos deputados) e o código de conduta foram adotadas por unanimidade, mas apenas devido a exigências e recomendações de organizações internacionais (GRECO) e, em certa medida, da sociedade civil e dos especialistas.

Principais desafios e conquistas

A principal conquista é que as questões de corrupção e de conflitos de interesse foram colocadas no centro das atenções dos deputados e do parlamento, e foi aplicada uma solução institucional que garante ao Riksdag um nível mínimo de integridade nestas questões. Poderia, claro, discutir-se — como fez, por exemplo, o GRECO — se esse nível mínimo de regulação e os procedimentos implementados são suficientes ou não. No sistema atual, a falta de sanções eficazes é especialmente problemática. Um desafio tem sido instalar estes mecanismos e instrumentos num ambiente onde os riscos de corrupção foram (erroneamente) considerados pequenos ou insignificantes. No entanto, este desafio desvaneceu assim que o debate sobre estas questões amadureceu (ver abaixo). Outro desafio, embora menor, foi a já mencionada transição da *cultura* e do papel da administração do Riksdag entre ser apenas um fornecedor de serviços para os deputados e os partidos políticos, e assumir um novo papel onde a administração teve de combinar estas tarefas convencionais com tarefas de controlo e inspeção.

Conduta ética e autorregulação ética no parlamento: ainda um assunto a debater?

A conduta ética dos deputados continua a ser uma questão a debater de tempos a tempos, especialmente em relação a duas questões:

O comportamento e/ou as declarações dos deputados nas redes sociais e a sua (má) utilização de subsídios de deslocação e alojamento. As recentes alterações às leis e a introdução de um código de conduta ético para os deputados indicam que a discussão em torno destas questões não é tão intensa como anteriormente (e que as discussões se restringem principalmente a casos individuais). Deste modo, o debate público alterou-se — e em certa medida diminuiu — principalmente devido à maturidade alcançada em questões de corrupção nos últimos dez anos. Anteriormente, uma certa *ingenuidade* sobre o fenómeno da corrupção, sobretudo em relação aos deputados, era bastante comum na Suécia. Ultimamente, as pessoas têm usado cada vez mais a corrupção como um conceito para descrever conflitos de interesse. Os atores da vida pública também reconhecem que a corrupção existe na Suécia e pode assumir outras formas além do suborno, particularmente no que diz respeito a conflitos de interesse. A consciencialização sobre os riscos de corrupção e outros conflitos de interesse tem aumentado na vida pública ao longo dos anos. Para os deputados e o parlamento em particular, duas questões foram recentemente debatidas e estão sujeitas a alterações nas leis de remuneração a partir de 1 de janeiro de 2022. Primeiramente, será introduzido para os deputados um novo requisito de participação nos trabalhos do Riksdag (i.e., devem participar em pelo menos 40 por cento dos votos na Câmara a cada três meses) do qual depende o recebimento do seu salário. Uma não participação acima do limite durante dois dos três meses considerados resultará num relatório do presidente ao conselho independente de remunerações do Riksdag (*Riksdagens arvodesnämnd*). Este conselho decidirá então se o salário do deputado será devolvido durante o(s) período(s) de não participação. Em segundo lugar, serão ajustadas várias leis, regras e procedimentos administrativos relativos à compensação dos deputados pelas suas

despesas de viagem (táxis, bilhetes de comboio e avião, alojamentos, etc.) e outros subsídios. Estas alterações tornarão estas compensações um pouco menos generosas e reduzirão o risco de erros. No passado, muitos destes reembolsos demoravam anos a serem liquidados. Com as novas regras e procedimentos, a administração do Riksdag deixará de ter de lidar com estes longos atrasos de compensação.

Governo: ministros e gabinetes do governo

O nosso foco centra-se nos ministros do governo, mas também incluímos referências a outros altos executivos dos gabinetes do governo. Uma característica geral da administração pública na Suécia é a tradição de um governo delegar amplamente em agências estatais administrativamente independentes que trabalham em proximidade com os Gabinetes do Governo (que incluem os ministérios). Os Gabinetes do Governo são, portanto, pequenos, e a maioria dos administradores públicos trabalham nas agências.¹⁶⁷ A separação administrativa é ainda exacerbada pela proibição dos ministros interferirem na forma como estas agências lidam com casos individuais ou com a aplicação da lei, e a tomada de decisões por parte de gabinetes coletivos, em que não é permitida a interferência dos ministérios (Instrumento de Governo, cap. 12, art. 2.º).¹⁶⁸

Normas

Uma combinação de mecanismos e cultura é importante para compreender o estado do sistema de integridade no que diz respeito ao executivo. Os procedimentos de transparência que criam as condições para o escrutínio dos meios de comunicação

social e do parlamento são importantes, tal como é a tradição do *ethos* do serviço público nos gabinetes do governo (ver, por exemplo, Bergman, 2011, citado em Andersson, Ersson e Redebäck, 2012:156).

Inclusivamente, o sistema sueco tem dado mais primazia a mecanismos de rastreio e seleção de ministros e altos funcionários, e menos a mecanismos de controlo institucionalizados do tipo *patrulha policial* (ver McCubbins e Schwartz, 1984), com uma comissão dedicada a conduzir avaliações e inspeções regulares. Ao invés disso, em termos de controlo, tem dependido maioritariamente de mecanismos de controlo indireto, baseados num sistema bem desenvolvido de transparência e controlo executado pelos meios de comunicação social e cidadãos. A compreensão das normas comuns também depende muito da confiança e da intenção sincera dos funcionários de seguirem estas normas e as regras que se aplicam.

Começando pelas nomeações ministeriais, é uma prática de longa data o primeiro-ministro solicitar informações — de todos os indivíduos considerados como potenciais ministros — relativas a ativos patrimoniais, quaisquer crimes cometidos, e outras semelhantes, que possam ser percecionadas como suspeitas ou indicativas de um conflito de interesses (Bergman, 2011, citado em Andersson et al., 2012:148). Também se espera que sejam divulgadas outras tarefas que têm em mãos e empregos anteriores.

Os ministros e secretários de Estado são obrigados a declarar regularmente os seus instrumentos financeiros. Isto também está codificado na lei desde 2019 (SFS 2018:1625), substituindo

o mecanismo anterior onde o governo decidia quando era necessário fazê-lo. A obrigação de divulgação financeira também pode ser aplicada a secretários de Estado e especialistas políticos empregados nos Gabinetes do Governo com acesso a informações privilegiadas; se tal for decidido pelo responsável do ministério onde cumprem funções.

A divulgação financeira dos ministros deve ser feita o mais rapidamente possível ao entrar para o cargo e atualizada anualmente, sendo que qualquer alteração nas suas participações deve ser comunicada no prazo de sete dias. Assente num acordo realizado com os ministros, estes também devem reportar as suas atividades comerciais em empresas, acordos com ex-empregadores sobre salários continuados, pensões, etc., acordos com empregadores atuais ou futuros sobre vários cargos ou acordos semelhantes que não sejam com o partido ao qual o ministro está afiliado, e cargos fora do partido do ministro durante os quatro anos que antecederam a nomeação do executivo (GRECO, 2019:19–20).

O Diretor-Geral do Gabinete do Primeiro-Ministro compila a lista de participações e interesses dos ministros, que está publicamente disponível mediante pedido e é muitas vezes verificada por jornalistas. O diretor avalia a lista de participações e interesses, que podem realçar questões de conflitos de interesse. No entanto, não existe um mecanismo para avaliar se as declarações feitas pelos ministros são fiáveis. Isso depende antes do escrutínio dos meios de comunicação social e dos cidadãos (GRECO, 2019:19).

Como indicado pelo GRECO, os passivos financeiros significativos não estão incluídos na lista do que deve ser divulgado e, portanto, legalmente, os ministros apenas têm a obrigação de declarar

instrumentos financeiros. Outras atividades e passivos dependem do compromisso dos ministros (GRECO, 2019:20).

Não existe formação específica para ministros e outros altos executivos politicamente nomeados. Contudo, os novos ministros nomeados pelo primeiro-ministro recebem informações e formação sobre regulação ética da parte de altos funcionários nos seus respetivos ministérios. Isto também se aplica aos secretários de Estado, os mais altos funcionários politicamente nomeados do governo (Landahl, 2011, citado em Andersson et al., 2012:154; GRECO, 2019:20).

Um documento que estabelece como é aplicada a Lei de Procedimento Administrativo nos Gabinetes do Governo, fornece orientações sobre como lidar com situações de conflitos de interesse em reuniões do governo. Por princípio, espera-se que os ministros se abstenham de assuntos em que estiveram anteriormente envolvidos ou quando tenham um conflito de interesses por outras razões, com base nos fundamentos indicados pela Lei do Procedimento Administrativo (Andersson et al., 2012:153).

Para criar confiança nos assuntos governamentais e prevenir conflitos de interesse, os ministros também estão constitucionalmente proibidos de deter «qualquer outro emprego» ou se envolverem «em qualquer atividade que possa prejudicar a confiança dos cidadãos na sua pessoa» (Instrumento de Governo, capítulo 6, art. 2.º). Este requisito constitucional foi recentemente complementado pela legislação pós-emprego em 2018 (alterada em 2021). A lei implica que «qualquer emprego, tarefa ou negócio fora do setor público que um ministro ou secretário de Estado deseje exercer após o seu mandato deve ser declarado a um órgão dedicado». O órgão — o Conselho para

a Avaliação de Restrições Transitórias para Ministros e Secretários de Estado — é independente e designado pelo parlamento. O conselho avalia se a tarefa é compatível com os requisitos da lei no que diz respeito à integridade e à confiança dos cidadãos. Este pode também decidir sobre períodos de esperas ou restrições por um máximo de um ano se o conselho identificar um risco claro «de danos financeiros ao Estado, vantagem desleal para um agente privado ou danos à confiança dos cidadãos no Estado». No entanto, o organismo não prevê sanções para impor a conformidade caso a sua recomendação não seja seguida (GRECO, 2019:18).

Além disso, os presentes recebidos pelos ministros que são aceites como forma de cortesia devem ser registados, entregues aos Gabinetes do Governo, e tornar-se propriedade do Estado.

Olhando para o poder executivo num sentido algo mais lato (i.e., os gabinetes do governo, incluindo ministérios), os gabinetes têm orientações éticas (desde 2004, e atualizadas regularmente) que abrangem todos os funcionários (mas não os ministros). Estas orientações abrangem o acesso público e o sigilo, ocupações secundárias, a proibição de abuso de informação privilegiada e o requisito de reportar ativos financeiros, conflitos de interesse, presentes e outros benefícios, entretenimento, uso pessoal de equipamentos de escritório e viagens oficiais (Regeringskansliet, não datado). Estas informações são disponibilizadas ao público mediante solicitação.¹⁶⁹

Além das orientações éticas, existem regras aplicáveis aos conflitos de interesse, às ocupações secundárias, à imparcialidade, aos benefícios e ao suborno estabelecidas na Lei do Emprego Público, na Lei do Procedimento Administrativo, e no Código Penal.

Em geral, as regras do Instrumento de Governo (capítulo 1, art. 9.º), que requerem que as autoridades desempenhem as suas funções com «objetividade e imparcialidade» e tendo em conta «a igualdade de todos perante a lei», também se aplicam aos gabinetes do governo.

Fiscalização

No geral, a fiscalização coloca maior ênfase no controlo político do que no legal; sendo o foco na transparência e no fornecimento de condições eficazes para o escrutínio é uma característica fundamental da qual dependem muitos outros mecanismos. No centro disto estão as regras constitucionalmente protegidas relativas ao acesso público a registos oficiais e ao direito dos funcionários do setor público de fornecer informações aos meios de comunicação social.

Em primeiro lugar, o acesso público aos registos oficiais oferece a possibilidade e a plataforma para o escrutínio do governo e dos seus ministros.¹⁷⁰ Regra geral, os registos oficiais são públicos e os cidadãos têm o direito de aceder aos mesmos (Lei da Liberdade de Imprensa, capítulo 12, art. 1.º). Os registos oficiais abrangem documentos escritos, formulários, tabelas, protocolos e cartas. Devem ser registados assim que forem recebidos ou elaborados por uma autoridade (Lei de Acesso Público à Informação e Sigilo, capítulo 5, art. 1.º). O registo deve estar acessível para consulta pública e conter informações sobre a data de estabelecimento ou receção do registo, número de registo, remetente e destinatário, e uma descrição do conteúdo (Lei de Acesso Público à Informação e Sigilo, capítulo 5, art. 2.º). A Lei de Acesso Público à Informação e Sigilo estabelece restrições a estes direitos devido a requisitos de sigilo, principalmente por motivos de segurança nacional e política fiscal nacional (Gabinetes do Governo da Suécia, 2020).

Nas reuniões do executivo, devem ser redigidas atas (Instrumento de Governo, capítulo 7, art. 6.º). Em geral, as decisões e os protocolos são públicos (e são também publicados no *website* oficial do governo), mas a divulgação pode ser restrita caso contenham assuntos confidenciais.

Em segundo lugar, os funcionários do setor público (incluindo escritórios do governo) têm o direito de fornecer informações anonimamente aos meios de comunicação social (Lei da Liberdade de Imprensa, capítulo 1, art. 1.º, capítulo 3, art. 1.º; Lei Fundamental da Liberdade de Expressão, capítulo 1, art. 2.º, capítulo 2, art. 1.º), e não serem investigados por fazê-lo, estando o empregador proibido de investigar quem originou a *fuga de informação* e de aplicar represálias contra essa pessoa (Lei da Liberdade de Imprensa, capítulo 3, art. 4.º; Lei Fundamental da Liberdade de Expressão, capítulo 1, art. 4.º, capítulo 2, art. 4.º).

Como acima referido, estas regras constitucionais aplicam-se a funcionários do setor público quando fornecem informações aos meios de comunicação social. Não se aplicam a funcionários públicos que fornecem informações a agências estatais, à polícia ou a funcionários do setor privado. Em 2017, foi introduzida uma nova lei de denúncia de irregularidades para complementar este regulamento, abrangendo os setores público e privado. A lei focou-se na proteção de denunciante contra represálias. Em 2021, o Riksdag aprovou uma nova lei que implementa a chamada diretiva de proteção de denunciante (UE) 2019/1937, que entrou em vigor em dezembro de 2021 (Sveriges Riksdag, 2021). A nova lei dedicada à denúncia de irregularidades inclui um requisito para que todas as organizações do setor público e privado com uma certa dimensão possuam canais e procedimentos para denunciar condutas impróprias e irregularidades

com segurança. Além disso, a identidade do denunciante é protegida por lei, e também amplia a categoria de pessoas legalmente protegidas (Regeringskansliet, 2021). As regras de proteção dos denunciante não se aplicam aos ministros e, dado que o governo age com responsabilidade coletiva e os ministros muito raramente se reservam contra uma decisão, os incentivos para soar o alarme são baixos (Bergman, 2011, citado em Andersson et al., 2012:156)

Voltemos agora para alguns dos principais mecanismos de integridade relativos ao escrutínio parlamentar.

A Comissão da Constituição supervisiona a gestão governamental dos assuntos e a conduta ministerial (Instrumento de Governo, capítulo 13, art. 1.º), e examina o desempenho das funções oficiais dos ministros e a sua gestão dos assuntos governamentais. Ao fazê-lo, a conduta ética dos ministérios é avaliada de acordo com as diretrizes dos Gabinetes do Governo, pela Comissão, pelos meios de comunicação social e pelos eleitores. A Comissão tem direito a aceder aos registos que considera necessário examinar (Instrumento de Governo, capítulo 13, art. 1.º).¹⁷¹ O seu trabalho depende da receção de reclamações provenientes de deputados relativas a ministros, que chegam frequentemente a 20–40 por ano, e muitas das quais se revelam infundadas e são utilizadas para fins políticos pela oposição (GRECO, 2019:22).

Sendo a própria Comissão um órgão político com deputados dos partidos parlamentares, procura por norma decisões consensuais. Não pode obrigar ministros e ex-ministros a testemunhar (embora normalmente os ministros o façam), e os testemunhos não são dados sob juramento (GRECO, 2019:23).

A Comissão reporta as suas constatações duas vezes por ano (mínimo uma vez por ano) (Instrumento de Governo, capítulo 13, art. 2.º). Ser criticado pela Comissão é algo que um ministro quer evitar, ainda mais porque as críticas dirigidas aos ministros recebem muita atenção por parte dos meios de comunicação social.

A Comissão da Constituição também analisa as nomeações do governo a cada dois anos. O governo tem o poder de nomear muitos dos altos executivos do Estado, governadores de condado, e juízes. Esta avaliação tem como ponto de partida que as nomeações devem basear-se apenas em fatores objetivos, «como o mérito e a competência» (Instrumento de Governo, capítulo 12, art. 5.º).

Os deputados podem colocar questões (respostas requeridas no prazo de uma semana) e interpelações (duas semanas) aos ministros do governo (Instrumento de Governo, capítulo 13, art. 5.º). Este instrumento tem sido utilizado com alguma variação ao longo do tempo e tem sido realçado pelo parlamento como sendo importante, tanto para a responsabilização quanto para desencadear um debate vital. Existe, no entanto, pouco conhecimento sobre até que ponto estes instrumentos estão a controlar a conduta ministerial (Isberg, 2011, citado em Andersson et al., 2012:151).

Em última análise, o parlamento e os deputados têm o poder de usar uma declaração de desconfiança contra um ministro (Instrumento de Governo, capítulo 13, art. 4.º). Em relação à conduta ministerial, é um instrumento bastante contundente. Desde a introdução do atual Instrumento de Governo (1974), houve apenas um caso em que um voto de confiança obteve a maioria necessária (2021). No entanto, em algumas ocasiões, levou ministros a renunciarem aos seus cargos antecipadamente, sabendo que iriam enfrentar tal censura parlamentar (Bergman,

2006:602). Assim, o facto de que este instrumento tem sido utilizado algo raramente não significa necessariamente que não seja eficaz, dado que o risco de ser censurado desta forma é um controlo importante em si mesmo.

Olhemos agora para o executivo num sentido mais lato. O Conselho Nacional de Disciplina trata de questões disciplinares relativas a secretários de Estado e peritos políticos em gabinetes governamentais (GRECO, 2019: 21). Além disso, o Gabinete Nacional de Auditoria examina todas as atividades do Estado (Instrumento de Governo, capítulo 13, art. 7.º), incluindo as atividades dos Gabinetes do Governo, e inclui auditorias financeiras e de desempenho da implementação das decisões parlamentares por parte do governo. Isto fornece ao parlamento uma base para poder responsabilizar o governo pelas suas ações, de forma independente e sem interferência do governo. Recentemente, foi esclarecido o papel do Gabinete Nacional de Auditoria em relação ao parlamento como resultado de uma avaliação realizada na sequência da demissão dos então Auditores Gerais¹⁷², em 2016, depois de terem enfrentado alegações de conflitos de interesse reveladas por investigações realizadas pelos meios de comunicação social (Andersson e Anechiarico, 2019: 102).

Execução

Como descrito acima, vários dos mecanismos de integridade estão mais focados em estabelecer normas e fornecer transparência, o que estabelece uma base para o escrutínio, do que na execução.

Esta característica, que denota um elevado grau de transparência da administração pública e permite o escrutínio público e mediático,

foi observada na 5ª Ronda de Avaliação do GRECO, que incluiu um estudo das principais funções executivas do governo central (GRECO, 2019). O sistema depende principalmente de ministros e outros altos funcionários do governo, que se espera que sigam as regras e orientações, mas tem pouco acompanhamento institucionalizado e uma fraca execução. Na opinião do GRECO, existe assim a necessidade de incluir estes últimos no destaque atualmente dado ao escrutínio mediático e à pressão política.

O GRECO também sublinhou que, no atual sistema de integridade, o controlo político do governo está mais desenvolvido do que o controlo legal. Os controlos fornecidos, por exemplo, pela Comissão da Constituição e pelos Provedores de Justiça Parlamentares são importantes e realizados com recursos e competências suficientes. Contudo, são também de carácter *ad hoc*, reagindo às queixas dos cidadãos e dos deputados, e são mais limitados em termos de avaliações regulares e sistemáticas ou medidas de execução. O GRECO argumentou que o sistema seria fortalecido tanto com normas mais claras, tais como códigos de conduta mais prontamente unificados e disponíveis, quanto com um controlo mais regular e uma execução mais rigorosa do cumprimento das regras éticas. Em linha com este raciocínio, foi sugerida a introdução de um mecanismo de revisão regular com poderes de execução para o cumprimento das regras de conduta por partes de altos executivos. Este mecanismo pode ser ainda mais importante para funções executivas de topo não ministeriais (por exemplo, secretários de Estado), dado que não estão sujeitas a controlo parlamentar (GRECO, 2019: 23).

Impulsionadores da regulação ética no governo

A reforma da autorregulação tem sido impulsionada por fatores nacionais e internacionais e por atores governamentais e não governamentais (como a Transparência Internacional, a Agência Nacional Anticorrupção da Suécia, e o meio académico). A difusão de políticas também desempenhou um papel importante, visto que a participação da Suécia em organizações internacionais como a OCDE, o CdE/GRECO e a ONU, colocou várias questões debatidas a nível internacional e a formulação de políticas no topo da agenda do governo sueco. Esta tem contribuído para reformas na Suécia, tanto em termos de nova legislação (por exemplo, a introdução de regulação pós-emprego) e novas perspetivas sobre a gestão da ética nas organizações estatais (iniciativas governamentais em torno de uma cultura administrativa sólida no Estado), como em termos da introdução de novas capacidades anticorrupção (por exemplo, a criação de uma unidade anticorrupção no Ministério Público em 2003). Fazendo um balanço, poderíamos dizer que a cooperação internacional e a difusão de políticas desempenharam um papel mais importante nas reformas do que os escândalos, ao contribuir para reformas mais ponderadas. No entanto, o escândalo e a publicidade contribuíram para um aumento do debate e, por vezes, mais diretamente para a mudança. Os ministros que protagonizam transições de alto nível para o setor privado, para trabalhar, por exemplo, em empresas de cuidados de saúde ou como lobistas, são um exemplo. Outros exemplos incluem as reformas realizadas na sequência das demissões dos Auditores Gerais após alegados conflitos de interesse (ver acima).

Debate público em torno da regulação ética no governo

No que toca à integridade no executivo, as reformas foram realizadas com um amplo consenso. Consequentemente, as reformas têm sido debatidas muito antes de serem implementadas. Tem também havido, para certas questões, opiniões diferentes sobre a necessidade de reformas e até onde devem ir. Vamos ilustrar com dois exemplos recentes.

Primeiro, a ausência de regulação pós-emprego para ministros e outros altos executivos era uma questão antiga. Dado que não estava regulamentada, a questão das *portas giratórias* não era vista como um problema nos Gabinetes do Governo (e não havia muito apetite para reformas). Na 2ª Ronda de Avaliação do GRECO, já tinha sido recomendado que a Suécia lidasse com a ausência de regulação, mas ainda não o tinha feito quando a ronda foi encerrada em 2009 (GRECO, 2019: 18). Da mesma forma, esta ausência tem sido apontada como um fator de risco, com efeitos negativos na confiança do setor público, por relatórios de inquérito do governo (Bruun e Lindström, 2012), pela avaliação do Sistema Nacional de Integridade (Andersson, 2012) e por moções de membros do parlamento, tendo sido exigidas regras de quarentena e outras medidas relacionadas. Por conseguinte, tem sido um problema sobre o qual muitos partidos têm expressado a sua opinião, com influência do meio académico, de organizações não governamentais, do governo e de organizações governamentais internacionais.

Em segundo lugar, a lei de denúncias, introduzida em 2017 e ampliada com nova legislação em 2021, foi consequência de um debate que envolveu vários atores. A ausência prévia de uma lei específica de

proteção dos denunciantes, além das regras gerais que protegem os denunciantes do setor público quando reportam aos meios de comunicação social, tinha sido apontada como um ponto fraco pela Transparência Internacional Suécia, pelas organizações de trabalhadores e pela Comissão da Constituição, que apelou a uma revisão do quadro jurídico com o objetivo de reforçar a proteção dos indivíduos que denunciam atos de corrupção e má conduta (ver relatório da Comissão, 2011: 47–49). Durante este processo, a legislação semelhante introduzida nos países nórdicos e noutros países foi muitas vezes referida no debate.

Principais desafios e conquistas

Muitas das medidas e mecanismos empreendidos nos últimos dez anos vieram de um contexto de crescente consciencialização sobre questões de corrupção e integridade na Suécia. Embora o GRECO observe que ainda existe uma visão relativamente limitada da corrupção na Suécia, a consciencialização sobre outras formas de corrupção tem aumentado, tendo crescido também o número de medidas governamentais mais amplamente orientadas para a integridade. Esta maior consciencialização e foco na integridade dizem principalmente respeito ao governo como executivo, embora também afete o poder executivo num sentido mais amplo — por exemplo, fazendo com que o governo se concentre na promoção de uma cultura administrativa de integridade junto das autoridades públicas estatais. Em termos concretos, isto significou tanto a introdução de um plano de ação nacional contra a corrupção como uma educação introdutória comum para todos os funcionários do estado (Regeringen, 2020a, 2020b; Regeringskansliet, 2020a; SOU 2020: 40), que achamos ter aportado contribuições importantes.

Voltemo-nos também para um desafio. Já houve, e ainda há, coisas importantes a melhorar na Suécia. No entanto, é essencial que novos aditamentos ao sistema de integridade sejam introduzidos de forma equilibrada. Uma abordagem equilibrada — onde são desenvolvidos mais instrumentos baseados em valores, como a educação ética, a formação para a resolução de dilemas, a troca de experiências e um amplo envolvimento nas organizações para decidir o que é ético e como aplicar estas normas, combinados com mecanismos de conformidade relevantes — é um objetivo pelo qual vale a pena lutar. Além disso, os mecanismos de conformidade não devem ser apenas introduzidos sem se analisar adequadamente os fatores contextuais que afetam a sua eficácia. Com um cenário de governança mais fragmentado, mais atores envolvidos na governança (como observado em muitos países), mais movimento entre setores e um maior foco na eficácia e eficiência, aumentam os desafios para o sistema de integridade. Neste aspeto, achamos que o recente aumento do foco do governo na formação de funcionários públicos relativamente à integridade, e outras medidas para promover e defender uma cultura administrativa íntegra, são bem-vindas.

Conduta ética e autorregulação ética no governo: ainda um assunto a debater?

A regulação ética é debatida de forma semelhante ao que descrevemos acima. Não é uma questão que seja muito recorrente no contexto político-partidário. Existem opiniões diferentes entre os atores que se interessam pelo que é a corrupção e a existência de ameaças à integridade. Como em outras democracias estabelecidas, onde os conflitos de interesse são um desafio institucional significativo, são necessárias medidas de integridade bem pensadas que sejam

adequadas ao contexto e orientadas para efeitos concretos. Aqui, temos uma visão bastante positiva do caso sueco e acreditamos que os atores políticos envolvidos neste debate partilham este interesse.

Partidos políticos

Na primeira parte, analisamos a autorregulação ética nos partidos parlamentares suecos, seguindo a mesma estrutura das seções anteriores; e na segunda parte, explicamos o quadro jurídico que regula os partidos políticos e como este se desenvolveu ao longo do tempo.

Concentramo-nos nos oito partidos políticos representados no parlamento e nas suas organizações a nível nacional. A totalidade dos oito partidos têm estatutos escritos que descrevem a sua organização interna, as regras para os membros, e os procedimentos de votação para nomear deputados ou representantes para o mais alto órgão de tomada de decisão da organização. Em alguns partidos, os estatutos também estabelecem outras regras e regulamentos internos, tais como regras de recrutamento e nomeação (Larue, 2012: 374):

Normas

No geral, os partidos têm dado ênfase a mecanismos que garantem a seleção de candidatos que partilham e concordam com as normas dos partidos. O controlo dos representantes e membros do partido tem sido principalmente alcançado através da insistência em controlos *ex ante*, particularmente mecanismos de rastreio e seleção — i.e., de forma a garantir que é escolhido o melhor representante de uma perspetiva partidária — e, em certa medida, o desenho dos contratos, i.e., como os partidos instruem e treinam estes

candidatos (o que também poderia dizer respeito a mecanismos para torná-los conscientes dos desejos e mecanismos de controlo do partido) (ver, e.g., Kiewiet e McCubbins, 1991). Os controlos *ex post* — i.e., vários requisitos de monitorização e denúncia, e verificações institucionais — têm sido realizados principalmente por mecanismos de controlo indireto, sob a forma de cultura partidária, onde os membros do partido soam o alarme em relação a irregularidades cometidas em nome de um candidato, mas também pelo controlo realizado pelos meios de comunicação social e pelos cidadãos. A confiança tem desempenhado um papel importante, sendo esperado que as normas comuns dos partidos sejam compreendidas e mantidas por aqueles que representam o partido, reduzindo assim a necessidade de outros tipos de verificações.

Estas normas, que se espera que sejam mantidas, estão refletidas tanto no programa como nos estatutos do partido. Quando os nossos inquiridos (principalmente secretários de partido ou similares) foram questionados relativamente à definição de comportamento ético e boa conduta do partido, todos mencionaram o programa do partido como uma fonte essencial. Achamos que isto indica que os partidos políticos interpretam a ética com base na sua ideologia e nos valores que identificam como sendo fundamentais. Por outras palavras, ações contra os estatutos do partido (ou o programa do partido) podem levar à expulsão do partido (ver abaixo). Não obstante, os partidos têm cada vez mais acrescentado outros instrumentos para expressar e definir normas éticas.

Atualmente, cinco dos oito partidos representados no parlamento já adotaram códigos de ética ou códigos de conduta. Destes cinco códigos, interpretamos quatro como códigos de conduta e um

como código de ética (o Partido Verde).¹⁷³ Todos os códigos foram adotados pelo conselho central do partido. Os códigos aplicam-se a toda a organização do partido, i.e., aos membros, funcionários, candidatos e representantes. Tanto quanto pudemos verificar, nenhum dos códigos/orientações se aplica a terceiros externos (e.g., fornecedores, patrocinadores, grupos de reflexão ou fundações) ligados aos partidos.

No que diz respeito aos mecanismos de rastreio e seleção de candidatos, a organização a nível central fornece às comissões de nomeação locais e regionais modelos para conduzir entrevistas aprofundadas aos candidatos. Nestas entrevistas, uma ambição comum a todos os partidos é obter conhecimento de potenciais *esqueletos no armário* nos antecedentes dos candidatos e conflitos de interesse que possam comprometer o seu serviço. Os Democratas Suecos complementam isto com a exigência de um excerto do registo criminal da polícia nacional e — desde 2018 — um relatório de crédito.

Além disso, sete partidos (sendo o Partido de Esquerda a única exceção que conseguimos constatar) colocaram em prática promessas de integridade específicas, que são juramentos escritos de lealdade e conduta apropriada que os candidatos são obrigados a assinar. Estes acordos dos candidatos mostram variações, mas também têm quatro aspetos em comum, a saber, que um candidato deve (i) agir como um modelo de bom representante e seguir as orientações éticas do partido, (ii) participar ativamente em atividades partidárias, como campanhas eleitorais e formações/cursos, (iii) informar a liderança do partido em caso de situações iminentes que possam prejudicar o partido ou o candidato, e (iv) deixar qualquer cargo eletivo em caso de voto de desconfiança entre o grupo político do partido

(seja no parlamento ou na assembleia do governo local) ou após uma condenação por um crime que não seja um delito menor.

Em outros aspetos, existem diferenças claras. Por exemplo, três partidos (os Moderados, os Liberais e os Verdes) comentam e advertem explicitamente sobre as campanhas de voto pessoal nos seus acordos. Para dois partidos (os Sociais-Democratas e os Verdes), os seus acordos contêm regras de conduta separadas para: (a) candidatos; e (b) representantes eleitos. Por fim, os Democratas Suecos rotulam o seu acordo para candidatos de «declaração de boa conduta», e chegam ao ponto de exigir que os candidatos divulguem não apenas tratamentos de dependência a que se tenham submetido, mas também tratamentos psiquiátricos e reconhecimentos de dívida.¹⁷⁴

Fiscalização

Como referido acima, a fiscalização depende principalmente de mecanismos de controlo indireto combinados com os quadros do respetivo partido, que decidem quais as normas apropriadas e o que acontece quando são infringidas. Tendo isto como base, cabe a vários ramos do partido, membros, e meios de comunicação social reagir, reclamar ou denunciar violações, podendo o partido depois agir de acordo com estas informações. Todos os partidos têm órgãos específicos que recebem e lidam com essas reclamações (geralmente o conselho do partido ou um órgão afiliado). Assim, a este respeito, o sistema não enfatiza a passagem desta tarefa de fiscalização sistemática a certos organismos.

Estes canais firmemente estabelecidos também foram complementados por inovações mais recentes, e embora estejamos

neste momento a processar os nossos dados sobre tais inovações, podemos mencionar algumas. Em primeiro lugar, vários partidos já estabeleceram mecanismos de denúncia. Uma consideração importante em relação a esta inovação é que possibilitou a denúncia de casos de assédio sexual. A forma como estas funções são organizadas varia entre partidos em termos do seu âmbito e as salvaguardas de anonimato para os denunciadores. Em segundo lugar, os partidos fazem perguntas sobre questões éticas, incluindo a vitimização por assédio sexual ou outros comportamentos indesejáveis no local de trabalho, em inquéritos realizados dentro das suas organizações partidárias. Em inquéritos realizados a todos os membros, alguns partidos também incluem perguntas sobre ética e experiências de assédio sexual, com o intuito de obter uma visão geral da situação e dos potenciais problemas.

Execução

Os estatutos de todos os partidos parlamentares atribuem ao conselho central do partido a responsabilidade por questões disciplinares internas ou a resolução de disputas resultantes da aplicação dos estatutos. O conselho do partido é, em todos os partidos, eleito pela conferência do partido (congresso ou equivalente).

As sanções estipuladas nos estatutos dos partidos dizem respeito à expulsão, sendo o Partido Verde a exceção por ter um espectro de sanções que dependem do tipo de má conduta. Em relação ao Partido Verde, o conselho pode decidir, com uma maioria de dois terços, suspender um membro da nomeação para o cargo eleito por até quatro anos. O conselho também pode decidir (por uma maioria de dois terços) excluir um membro. O estatuto do partido também afirma explicitamente que a exclusão deve ser o último recurso e uma sanção

menos restritiva deve ser selecionada caso seja suficiente. O Partido Verde também tem regras detalhadas para a resolução de conflitos dentro das delegações locais do partido. Se uma delegação local violar seriamente os estatutos do partido ou agir de forma desleal ao partido, o conselho do partido poderá, se nenhuma outra medida for suficiente, expulsar essa delegação com uma maioria de dois terços.

Entre os outros partidos, existe apenas uma variação limitada de como lidar com questões disciplinares e sanções, i.e., se expulsam um membro ou não. Alguns partidos permitem que um órgão subordinado, como uma comissão de exclusão ou semelhante, prepare o dossier de qualquer exclusão. Este é o caso dos Democratas Suecos e dos Sociais-Democratas. A decisão de suspender temporariamente um membro, enquanto o caso é tratado, é frequentemente tomada por uma comissão executiva dentro do conselho do partido (e.g., o Partido de Esquerda e os Sociais-Democratas) ou pelo próprio conselho (e.g., os Democratas Suecos). Os Sociais-Democratas também têm uma pequena lista de acusações específicas (e.g., comportamento desleal num conflito sindical ou filiação noutro partido político) onde os estatutos concedem o direito a uma comissão executiva mais pequena dentro do conselho do partido para decidir sobre a exclusão (embora por unanimidade e não pela maioria de três quartos exigida para as decisões de exclusão normais do conselho do partido).

Uma descoberta interessante que é comum entre os partidos é que as decisões sobre exclusão não podem ser revistas por outro órgão estatutário, sendo o Partido de Esquerda a única exceção. Todas as expulsões no Partido de Esquerda são relatadas ao congresso do partido. Um deputado do congresso ou o membro expulso pode apelar ou pedir a alteração da decisão no caso da questão ser decidida

pelo congresso. Os estatutos dos Liberais permitem que tanto o conselho do partido como uma delegação local excluam um membro (embora as decisões de expulsar um membro tomadas por esta última possam ser alvo de recurso junto conselho do partido). Os estatutos também declaram que uma advertência pode ser emitida se a exclusão parecer uma medida demasiado dura.

Os impulsionadores da reforma autorregulatória existente: Foi um escândalo? A difusão de políticas promovida por outros países ou organizações internacionais? Quem tomou a iniciativa?

A reforma da autorregulação tem sido principalmente impulsionada por fatores domésticos, mas também pelo facto dos partidos participarem em organizações internacionais dentro das suas famílias partidárias, onde estas questões são cada vez mais debatidas. Os requisitos externos sobre a ética reguladora dos partidos têm sido escassos, cabendo aos partidos a sua definição. No entanto, o sistema evoluiu e tornou-se cada vez mais regulado. Os partidos políticos têm desempenhado um papel importante neste processo. O seu papel, posição e trabalho regulatório foram, por sua vez, influenciados pelo debate geral sobre a regulação de membros, parlamento e candidatos políticos, e pelas críticas feitas a aspetos do sistema sueco ao longo dos anos (veja mais sobre isto na secção do quadro jurídico e na secção sobre parlamento e deputados). A introdução de códigos de ética e mecanismos de denúncia também seguiu uma tendência generalizada na Suécia, despoletada por organizações empresariais. Além disso, casos de comportamentos não éticos ou indesejados nas redes sociais têm levantado questões de conduta nos partidos e levaram ao desenvolvimento ou alteração dos códigos de ética existentes. O movimento *#MeToo* deu destaque a questões

relacionadas com assédio sexual e condutas indesejadas na sociedade em geral, e como o poder (masculino) tem sido utilizado para encobrir ou evitar que estas situações sejam denunciadas e sancionadas (negligenciando o interesse e o bem-estar das vítimas a favor da reputação de organizações ou infratores poderosos). A regulação ética nos partidos políticos segue uma tendência também observada em outras organizações na Suécia, com mais ênfase na introdução de instrumentos éticos formais para manter ou melhorar a integridade nas organizações ao longo do tempo. Por exemplo, o uso de códigos de ética também era pouco comum em organizações do setor público até recentemente (Svensson, Wood e Callaghan, 2004) (Svensson e Wood, 2009).

Debate público em torno do tema

No geral, argumentamos que a maioria das mudanças introduzidas no sistema regulatório dos partidos têm sido implementadas de modo largamente consensual. Dito isto, também é verdade que certos grupos ou indivíduos dentro de um partido têm desempenhado um papel significativo em colocar uma questão na agenda e impulsioná-la. O Partido Verde é uma ilustração disso. A adoção de um código de ética resultou da insistência de um membro ativo do partido na questão, e do interesse de um presidente do partido em desbloquear a questão e atualizar a agenda do partido, combinado com circunstâncias dentro da organização do partido, incluindo conflitos numa delegação local que tornou os membros do conselho receptivos à ideia de desenvolver e adotar um código.

Principais desafios e conquistas

Como já referimos anteriormente, muitas medidas introduzidas pelos partidos políticos nas últimas duas décadas surgiram em resposta a um maior foco em questões de integridade na Suécia em geral. A principal conquista em termos da autorregulação dos partidos é que as questões de integridade são mais discutidas dentro dos próprios partidos, principalmente após a adoção ou atualização dos códigos de ética. Como consequência, a consciência dos riscos de integridade é também maior nos partidos do que anteriormente, e o trabalho ativo para promover a integridade dentro dos partidos é mais enfatizado.

Conduta ética e regulação ética: ainda um assunto a debater?

A conduta ética e a regulação ética são debatidas, mas na maioria dos casos com um grau mais amplo de consenso entre os partidos políticos. De um modo geral, os partidos políticos abstêm-se de se acusarem mutuamente de corrupção e, da mesma forma, não criticam frequentemente outros partidos no que diz respeito à forma como gerem a regulação ética. Dito isto, tais acusações foram feitas com mais frequência contra os Democratas Suecos, especialmente durante os seus primeiros anos no parlamento (a partir de 2010, e anteriormente a nível local), quando muitos candidatos foram acusados de irregularidades ou de terem opiniões ofensivas (principalmente a nível local), e o partido decidiu expulsar vários membros do partido por violação de deveres estatutários.

O quadro jurídico dos partidos políticos e o seu desenvolvimento

Abaixo, descrevemos as normas e os regulamentos que se aplicam aos partidos — e as suas evoluções a longo prazo —, pois constituem

o ambiente institucional dentro do qual desenvolvem os seus sistemas de integridade internos e definem normas éticas de bom comportamento entre os seus membros.

Os partidos políticos existem na Suécia desde o final do século XIX. Durante muito tempo, um partido político foi entendido, no Instrumento de Governo (capítulo 3, art. 7.º), como «qualquer associação ou grupo de pessoas que se candidatam a eleições sob uma designação específica». Contudo, desde 2015, esta definição — e a Constituição — foi alterada e, atualmente, apenas os partidos que notificaram a sua participação numa próxima eleição de acordo com a Lei Eleitoral (2005: 837) são reconhecidos e atribuídos assentos no parlamento (se atingirem pelo menos quatro por cento dos votos expressos em todo o país).

Em comparação com todas as outras instituições da sociedade sueca (e.g., tribunais, polícia, igreja, escolas, imprensa ou sindicatos), os partidos políticos contam com uma baixa confiança dos cidadãos (ver Martinsson e Andersson, 2021: 5–11; Medieakademin, 2021). Ao longo do tempo, a confiança nos partidos tem variado. Em comparação a 1997, a confiança dos cidadãos em 2020 aumentou, embora a partir de níveis muito baixos. Porém, em comparação a 2010, a confiança caiu. No entanto, a confiança nos partidos sempre permaneceu mais baixa do que em relação a outras instituições. Contudo, em comparação com os países da UE, a confiança nos partidos suecos parece ligeiramente melhor, de acordo com o Pew Research Center (2019: 98–103). Assim, apenas seis dos 59 partidos testados em 14 países da UE são vistos favoravelmente por metade ou mais da população. Dois destes são partidos suecos (os Sociais-Democratas e os Moderados — os dois partidos maiores). A filiação

em partidos políticos representados no parlamento tem diminuído consideravelmente em comparação ao início dos anos 90, mas estabilizou desde 2007 em torno de 260 000 membros.

Não existem requisitos constitucionais ou legais para que os partidos políticos sejam constituídos como uma determinada associação jurídica ou possuam personalidade jurídica. No entanto, na prática, os principais partidos estão organizados como associações sem fins lucrativos. Estas associações tornam-se pessoa coletiva assim que os estatutos necessários tenham sido adotados e um conselho nomeado. A partir desse momento, a associação pode, entre outras coisas, adquirir direitos e assumir obrigações. Para que uma associação seja uma associação sem fins lucrativos, é necessário que tenha um propósito idealista ou que não exerça atividades comerciais. Não obstante, uma associação sem fins lucrativos, tal como um partido político, pode desenvolver atividades comerciais para promover os seus objetivos idealistas. Uma associação sem fins lucrativos só deve ser registada se exercer atividades comerciais, caso em que deve ser registada no registo comercial. A Lei das Associações Económicas (2018: 672) é aplicada analogamente no que diz respeito a associações sem fins lucrativos.

Os regulamentos gerais de contabilidade relativos a qualquer entidade jurídica são igualmente aplicáveis aos partidos políticos. A Lei da Contabilidade (1999: 1078) afirma, entre outras coisas, que as associações sem fins lucrativos são obrigadas a manter uma contabilidade caso tenham ativos acima de 1,5 milhões de coroas suecas (135 500 euros) ou se exercerem atividades comerciais. Além disso, de acordo com a Lei dos Relatórios Anuais (1995: 1554), as associações económicas também são obrigadas a elaborar

um relatório financeiro anual no qual todos os ativos e dívidas devem ser relatados em resumo. Estes requisitos também se aplicam aos partidos políticos, caso sejam registrados como tais associações.

O financiamento público estatal está em vigor na Suécia desde a década de 1960 e é uma fonte significativa de rendimento para os partidos. O sistema de financiamento público visa proporcionar aos partidos políticos a possibilidade de exercerem atividades políticas a longo prazo sem estarem demasiado dependentes de outras contribuições. O financiamento público foi (e ainda é) amplamente considerado de grande importância para o funcionamento do sistema democrático. As regras sobre o financiamento partidário estão contidas, *inter alia*, na Lei do Apoio Financeiro do Estado aos Partidos Políticos (1972: 625). Desde 2010, existe também uma Lei (2010: 473) do Apoio Financeiro do Estado às Organizações de Mulheres dos Partidos do Riksdag. Além disso, o Riksdag apoia o trabalho parlamentar dos seus membros e grupos partidários parlamentares ao abrigo da Lei (2016: 1109) do Apoio do Parlamento aos Grupos Parlamentares e ao Trabalho dos Deputados no Riksdag.

Os partidos representadas no Riksdag têm direito a receber contribuições estatais de acordo com as três leis acima mencionadas. Em relação ao ano orçamental de 2020, o apoio aos partidos através destas três leis ascendeu a aproximadamente 501 milhões de coroas suecas (49 milhões de euros).

Antes de 2014, não existia um regulamento formal na Suécia especificamente destinado a divulgar as contas dos partidos aos cidadãos. No entanto, os secretários-gerais de todos os (na altura) sete partidos políticos no Riksdag assinaram um Acordo Conjunto voluntário em abril de 2000. Este acordo estabelecia que, entre

outras coisas, a contabilidade dos rendimentos dos partidos deveria ser o mais aberta possível e que era razoável os eleitores saberem como os partidos e os candidatos financiavam as suas atividades e campanhas.

Os partidos políticos, a nível nacional e local (e regional), recebem um apoio público considerável. As estimativas do valor total do apoio público aos partidos a nível nacional indicam que 60–80% dos rendimentos dos partidos provêm do apoio público (com exceção do Partido do Centro, que enriqueceu quando vendeu os seus jornais diários por quase 2 mil milhões de coroas suecas em 2005).

As tradições suecas relativas à transparência do financiamento político foram — antes de 2014 — resultado de uma política de consenso durante um longo período de tempo. A questão já havia sido objeto de debate político na década de 1930 e no final da década de 1940 no que diz respeito à adequabilidade de doações privadas a certos partidos. Uma comissão de investigação (SOU 1951: 56) foi encarregue de encontrar possíveis obrigações contabilísticas e de divulgação para os partidos. A conclusão da comissão foi que, embora tais obrigações fossem valiosas para os cidadãos, a sua eficácia era duvidosa e haveria «dificuldades práticas», principalmente relacionadas com a administração de um sistema de monitorização. Desde então, uma base voluntária tem sido a prática comum.

Na década de 1960, o debate sobre o financiamento político centrou-se na introdução do financiamento estatal. Um princípio básico para este apoio foi (e ainda é) que não deveria haver *controlo* estatal sobre a utilização destes fundos, a fim de proteger a independência dos partidos. O debate sobre o financiamento

político foi retomado na década de 1990 com a introdução da votação preferencial para candidatos individuais. Uma comissão (SOU 1993: 21) declarou que o financiamento privado dos candidatos não seria indevido desde que as contribuições fossem feitas de «forma aberta». O debate desencadeou-se mais uma vez com a introdução da lei sobre as eleições para o Parlamento Europeu. Contudo, nenhuma destas alterações/debates conduziu a qualquer regulação relativa à transparência do financiamento.

Em 2002, uma nova comissão foi designada para considerar um eventual aumento da transparência no financiamento político de partidos e candidatos. Nas suas conclusões (SOU 2004: 22), a comissão sugeriu um regulamento modesto de base jurídica para a transparência no financiamento de partidos e candidatos (i.e., sem a proibição de doações anónimas e sem a definição de um mecanismo de monitorização ou sanções). A comissão observou, entre outras coisas, que a Europa e os países nórdicos em geral tendiam para uma maior regulação destas questões. Contudo, a proposta da comissão não foi adotada. Alguns atores da sociedade consideraram que a proposta da comissão seria inconstitucional em termos de liberdade de associação (cf. Relatório da comissão, 2008: 36).

No seu primeiro relatório para a 3ª ronda de avaliação (sobre transparência no financiamento partidário), publicado em fevereiro de 2009, o GRECO observou que «...apesar dos numerosos debates sobre a regulação da abertura do financiamento político...//...não parece ser dada uma prioridade elevada a esta questão por parte das autoridades públicas, nem por parte dos políticos ou dos cidadãos. Uma exceção é o Capítulo Sueco da Transparência Internacional...» (GRECO, 2009: 13–14). Nesta perspetiva, as conclusões do GRECO

foram bastante severas, principalmente porque a organização teve dificuldades em compreender a razão pela qual o nível de transparência no financiamento político era tão baixo num país que, de outra forma, ostentava um elevado grau de transparência na maioria das restantes áreas da vida pública, e onde o financiamento político provém maioritariamente de meios públicos. Deste modo, o GRECO emitiu pelo menos sete recomendações em 2009, designadamente: (a) alargar consideravelmente o leque de partidos a nível central, regional e local a que é exigida uma contabilidade adequada (incluindo receitas, despesas, ativos e dívidas) e que essa contabilidade seja facilmente divulgada e esteja disponível para consulta pública; (b) considerar a introdução de relatórios sobre receitas e despesas relacionadas com campanhas eleitorais produzidos a intervalos adequados, e que essas informações sejam facilmente divulgadas ao público; (c) introduzir a proibição geral das doações anónimas e um requisito de reporte para partidos/candidatos sobre a identidade dos doadores para doações acima de um valor específico; (d) considerar uma abordagem coordenada para publicações de relatórios de financiamento político, a fim de facilitar o acesso do público a estes documentos; (e) garantir uma auditoria independente da contabilidade dos partidos; (f) garantir uma monitorização independente do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais; e (g) que as regras existentes e ainda por estabelecer sobre o financiamento de partidos e campanhas eleitorais sejam acompanhadas de sanções adequadas (flexíveis), porém eficazes, proporcionais e dissuasivas.

Em 2014, a primeira lei sobre a transparência do financiamento partidário foi adotada pelo parlamento, obrigando os partidos, entre outras coisas, a tornar pública a identidade de um doador nos casos

de doações acima de um limite indexado (cerca de 2 200 euros). No mesmo ano, a lei (1972: 625) sobre o apoio financeiro estatal aos partidos políticos foi alterada para que os partidos que aceitassem doações anónimas perdessem o seu financiamento estatal. Em 2018, foi adotada uma nova lei sobre a transparência do financiamento partidário (substituindo a lei de 2014) e foram feitas alterações à lei de 1972. Estas alterações proibiram os partidos e os candidatos de receber contribuições anónimas acima de um valor indexado específico (cerca de 220 euros).

Em junho de 2017, o GRECO considerou que a Suécia tinha implementado ou tratado satisfatoriamente três das suas recomendações de 2009, nomeadamente, (b), (d) e (g). No seu relatório de conformidade final, em dezembro de 2018, o GRECO considerou que as outras quatro recomendações — (a), (c), (e) e (f) — tinham sido apenas parcialmente implementadas. Diante disto, uma avaliação geral pode ser que, embora ainda permaneçam algumas preocupações em relação ao sistema implementado — não apenas porque a proibição de doações anónimas na lei de 2018 pode, na prática, ser contornada (por exemplo, através de várias pequenas doações), mas também porque os requisitos de relatórios constantes da lei são limitados ao rendimento e outras receitas e, portanto, excluem outros fatores importantes, como despesas, ativos e dívidas —, durante a última década a Suécia fez algumas melhorias formais tangíveis em relação à transparência do financiamento partidário.

A execução da nova Lei de 2018 sobre a transparência do financiamento partidário é realizada por uma autoridade estatal independente — a Agência de Serviços Jurídicos, Financeiros e Administrativos (*Kammarkollegiet*) — que é uma autoridade

de considerável dimensão (com mais de 300 funcionários). Esta é altamente independente na sua execução e possui os meios necessários para cumprir o seu trabalho no que diz respeito à lei.

Alguma fiscalização relativa à nova Lei de 2018 sobre a transparência do financiamento partidário é implicitamente realizada pela autoridade estatal responsável pela sua execução, ver acima. Grande parte da fiscalização é realizada por jornalistas e outros investigadores. No que diz respeito à Lei de 1972 sobre o Apoio Financeiro do Estado aos Partidos Políticos, acima mencionada, este financiamento público é regido pelos princípios de que as contribuições devem (i) ser concedidas apenas a partidos que tenham um apoio considerável do eleitorado; (ii) ser avaliadas esquematicamente e ser distribuídas (por um conselho independente ao abrigo do Riksdag, o Conselho de Apoio Financeiro a Partidos Políticos — *Partibidragsnämnden*) de acordo com um conjunto de regras que não permite considerações discricionárias; (iii) estar relacionadas com a dimensão do partido; e (iv) não ser objeto de qualquer supervisão pública relativa à forma como foram utilizadas. O mesmo se aplica às outras duas leis (de 2010 e 2016) relativas ao apoio financeiro estatal aos partidos do Riksdag e às organizações de mulheres. Assim, a Administração do Riksdag (*Riksdagsförvaltningen*) não contribui ativamente para a fiscalização destas três leis sobre o financiamento público dos partidos.

Tal como acontece com muitos outros sistemas regulatórios implementados na Suécia para atores políticos (i.e., governo, Riksdag, etc.), a fonte de inspiração mais importante para o sistema atual foi e ainda é a pressão de países vizinhos e organizações internacionais, nomeadamente o CdE/GRECO. O escândalo não tem sido uma força

motriz para as mudanças acima descritas. Na verdade, os suecos, em geral, têm uma visão bastante positiva dos partidos no que diz respeito à transparência, especialmente em comparação a outros países. Os inquéritos sobre corrupção e conflitos de interesse indicam que, nos países europeus, uma parte substancial dos inquiridos acredita que sejam situações generalizadas entre os partidos (independentemente de ser esse o caso ou não). Este não é o caso na Suécia: de acordo com os dados do Eurobarómetro, 44% dos suecos consideram que a supervisão e a transparência do financiamento partidário são suficientes, e a média da UE28 é de 29% (Comissão Europeia, 2017).

O debate público sobre a necessidade de uma maior regulação da transparência no financiamento partidário tem sido uma preocupação, principalmente para atores políticos, especialistas e comentadores. No entanto, nunca foi uma questão saliente durante as eleições ou no debate público.

A principal conquista do avanço da Suécia na regulação da transparência do financiamento partidário, foi ter rompido com a sua visão ingénuo anterior de que a divulgação voluntária era um *padrão mínimo* adequado para a abertura destas questões e, portanto, deixou de ser um país atípico nesse aspeto quando comparado com outras democracias europeias. Desde a introdução da regulação de base jurídica, houve muito pouco ou nenhum debate sobre estas questões.

Reino Unido

Elizabeth Dávid-Barrett (University of Sussex)

Introdução

Este estudo procura identificar e analisar a regulação da conduta na Câmara dos Comuns, no governo central e nos partidos políticos do Reino Unido. Procura contextualizar a regulação, explicando como as alterações no quadro geral surgiram em referência a escândalos que envolveram violações de regras e o discurso em torno das mesmas, bem como as respostas dos cidadãos e da elite. Para cada uma das três áreas, fornece uma visão geral das principais medidas regulatórias que afetam cada instituição, explicando o conteúdo das regras, o quadro para a monitorização do seu cumprimento e o aparelho para investigar e — se necessário — punir o seu incumprimento.

A Câmara dos Comuns

Contexto e síntese dos principais desenvolvimentos

O sistema de regulação da conduta parlamentar que existe hoje foi motivado por um grande escândalo que surgiu em 1994, quando o jornal *The Guardian* divulgou alegações de que dois deputados conservadores, Neil Hamilton e Tim Smith, tinham aceite dinheiro e presentes de alto valor do lobista Ian Greer, em nome de Mohammed al Fayed, em troca de perguntas parlamentares.¹⁷⁵ Estas alegações apenas foram investigadas e resolvidas por completo em 1997. No período de intervalo houve uma confissão escrita de Al Fayed e tentativas de instaurar processos por difamação contra o *The Guardian* por Hamilton e Greer. No entanto, estes foram retirados após

terem sido identificadas provas de que três dos funcionários de Al Fayed haviam processado os pagamentos e, após a renúncia de Smith, Hamilton ter perdido o seu assento para um candidato independente *anticorrupção*, e a empresa de *lobbying* de Greer ter entrado em colapso como resultado dos danos reputacionais.

O próprio aparelho da Câmara dos Comuns para investigar as alegações na época era puramente autorregulatório: a Comissão de Padrões e Privilégios¹⁷⁶ reportou, em 1997, uma série de falhas na declaração e registo de interesses, bem como provas de que pagamentos em dinheiro tinham sido aceites em troca de serviços de *lobbying*. Contudo, a Câmara dos Comuns também iniciou um inquérito oficial sobre o caso, liderado por Sir Gordon Downey. No seu relatório final, em 1997, inocentou os deputados de algumas alegações, mas encontrou «provas convincentes» de que Hamilton teria aceite o pagamento de avultadas quantias em dinheiro por parte de Al Fayed. A Comissão de Padrões e Privilégios baseou-se substancialmente no relatório Downey para tirar as suas próprias conclusões, mas concentrou-se apenas nas violações das regras parlamentares, definidas de forma algo estrita, embora tenham sido dignas de suspensões do parlamento. O ponto era discutível, uma vez que, no momento em que foi relatado, ambos os deputados já haviam deixado a Câmara dos Comuns.

De modo mais significativo, porém, o escândalo levou o primeiro-ministro John Major a criar um novo órgão que forneceria aconselhamento sobre os padrões éticos na vida pública — por outras palavras, um órgão mandatado não para investigar casos individuais, mas antes recolher provas sobre a eficácia das amplamente definidas instituições, políticas e práticas na vida pública. O primeiro presidente

desta Comissão para as Normas na Vida Pública¹⁷⁷ foi Lord Nolan. Por conseguinte, o seu primeiro relatório, publicado em 1995, é conhecido como o Relatório Nolan¹⁷⁸, e os sete valores que sugeriu que deveriam orientar a conduta de todos aqueles que participam na vida pública, são conhecidos como os Princípios de Nolan. O Relatório Nolan fez onze recomendações para melhorar a regulação das normas na Câmara dos Comuns, incluindo a introdução de um Código de Conduta e o estabelecimento do primeiro cargo do Comissário Parlamentar para as Normas.

Inicialmente, estas recomendações enfrentaram alguma resistência por parte de muitos deputados, com a discussão a focar-se no tema central das medidas constituírem ou não uma invasão inaceitável da soberania do parlamento (Oliver, 1997, Dávid-Barrett, 2015). Este argumento destaca a função do parlamento de proceder ao escrutínio do executivo e funcionar como uma verificação do seu poder. Foi alegado que os membros eleitos não deveriam estar sujeitos a punição por qualquer sistema que pudesse ser controlado pelo executivo, por medo que o executivo pudesse usar o seu poder para coibir os legisladores que estavam, algo razoavelmente, a desafiar o exercício do poder executivo de acordo com os seus deveres de escrutínio. Outro argumento contra uma regulação mais rigorosa da conduta dos deputados centra-se na primazia dos eleitores, sugerindo que as urnas oferecem responsabilização suficiente e que o único teste adequado de confiança num deputado é a sua reeleição. Em última análise, existiu um elevado grau de consenso sobre a necessidade de um sistema mais robusto, e o parlamento agiu rapidamente e em consonância com as duas principais recomendações de Nolan, nomeando o primeiro Comissário Parlamentar para as Normas¹⁷⁹

em 1995 e finalizando o Código de Conduta¹⁸⁰ em 1996. O Código foi revisto várias vezes desde então, embora estas revisões não tenham conseguido acompanhar o objetivo de uma revisão por mandato parlamentar estabelecido pela Comissão para as Normas na Vida Pública, e tem havido alterações frequentes.

Outros movimentos no sentido de um sistema *híbrido* — composto em parte pela autorregulação, e em parte pela regulação independente ou extraparlamentar — foram feitos maioritariamente em resposta a escândalos de corrupção política. A grande indignação sobre o abuso generalizado dos deputados relativamente às suas despesas e subsídios em 2009–2010 é um episódio particularmente relevante em termos do seu impacto a longo prazo na confiança dos cidadãos e na magnitude das reformas que desencadeou. Em 2008, foi apresentada um requerimento para obter mais detalhes sobre os pedidos de reembolso das despesas dos deputados ao abrigo da Lei da Liberdade de Informação e com aprovação do Tribunal de Informação. No entanto, esta foi posteriormente bloqueada pelas autoridades da Câmara dos Comuns, argumentando que era «ilegalmente intrusiva». O Tribunal Superior decidiu a favor da divulgação da informação. No entanto, as autoridades da Câmara dos Comuns continuaram a atrasar o processo por muitos meses e, quando finalmente anunciaram, em abril de 2009, que divulgariam as informações em julho daquele ano, a declaração incluiu a reserva de que certas informações confidenciais seriam omitidas. Enquanto isso, os registos de despesas foram divulgados à imprensa, com o *Daily Telegraph* a divulgar casos diariamente durante várias semanas.

A maioria das alegações dizia respeito ao abuso de subsídios, particularmente as regras que permitem que os deputados

reivindiquem despesas relacionadas com as suas «segundas residências». Este subsídio destina-se a garantir que os deputados, que se espera que passem o seu tempo a cada semana entre o parlamento em Londres e o seu círculo eleitoral, que pode estar a muitas centenas de quilómetros de Londres, possam financiar esta existência repartida entre dois locais. Dada a extensão das alegações, foi criado um painel, liderado pelo ex-funcionário público Sir Thomas Legg, para analisar os pedidos de reembolso realizados por cada deputado em relação aos subsídios para segundas residências no período 2004–2008. O painel forneceu a cada deputado uma carta a declarar se teriam ou não de reembolsar quaisquer despesas recebidas e, em caso afirmativo, quanto. Além disso, também foi publicada uma lista de reembolsos voluntários por parte dos deputados — no valor total de 500 000 libras esterlinas. O escândalo, em alguns casos, levou a acusações do ponto de vista penal, com um total de seis deputados (todos do Partido Trabalhista) a serem considerados culpados de crimes, incluindo falsificação de contabilidade, fraude nas despesas, falsos pedidos de reembolso e falsificação de documentos; dois membros da Câmara dos Lordes também foram presos por falsificação de contabilidade.

O escândalo das despesas foi extremamente prejudicial para a confiança dos cidadãos no parlamento e nos parlamentares, e conduziu a uma série de reformas no sistema de regulação da conduta. Primeiramente, levou à criação de uma nova Autoridade Independente de Normas Parlamentares (IPSA)¹⁸¹, mandatada para regular os custos e despesas relacionadas com a atividade dos deputados, determinar os seus salários e pensões, e prestar apoio financeiro aos deputados no desempenho das suas funções parlamentares. Em 2010, o Parlamento também concordou em reforçar

a independência da Comissão de Normas e Privilégios, com a abertura da sua composição a elementos que não são membros da Câmara dos Comuns (*representantes da sociedade civil*). A Comissão de Procedimentos recomendou que a participação dos *representantes da sociedade civil* apenas se deve estender às normas e não às questões de privilégio, levando assim a uma divisão da Comissão de Padrões e Privilégios. A nova Comissão de Normas tem uma composição mista, com *representantes da sociedade civil* sentados ao lado de deputados. Desde 2015, os *representantes da sociedade civil* têm constituído 50% dos membros da comissão, dando-lhes uma maioria efetiva porque o presidente normalmente não vota. Em parte, a medida tinha como objetivo fazer face à preocupação dos cidadãos de que não poderia ser confiado aos deputados o julgamento da conduta dos seus pares ou «a avaliação dos seus próprios trabalhos de casa».

Por volta da altura do escândalo das despesas, quando o Partido Conservador se encontrava na oposição, o seu líder e potencial candidato a primeiro-ministro, David Cameron, fez um discurso no qual descreveu o *lobbying* como «o próximo grande escândalo à espera de acontecer». Ligando o *lobbying* às práticas de *portas giratórias* — dos deputados, dos ministros e dos seus funcionários, que se movem entre cargos públicos e funções no setor privado, onde utilizam as suas antigas redes de influência e o seu acesso à informação — Cameron elaborou o problema da seguinte forma,

«Todos sabemos como funciona. Os almoços, a hospitalidade, a palavra discreta no ouvido, os ex-ministros e ex-conselheiros de aluguer, prontos para ajudarem as grandes empresas a encontrarem o caminho para alcançarem os seus objetivos».

Foi por isso surpreendente para alguns que tenha implementado muito poucas medidas para melhorar a regulação do *lobbying* ou das práticas de *portas giratórias* quando se tornou primeiro-ministro pouco tempo depois. Não foi até 2013 que voltou a colocar a sua atenção neste problema, e apenas como resultado de uma série de escândalos, envolvendo principalmente *operações de infiltração* por parte dos meios de comunicação social. Por exemplo, em junho de 2013, como resultado de uma investigação conjunta do documentário televisivo da BBC *Panorama* e do *Daily Telegraph*, surgiram alegações de que quatro parlamentares — três pares e um deputado — tinham potencialmente violado os códigos de conduta da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes ao concordarem em agir como defensores de causas remunerados e, mais especificamente, em fazer perguntas parlamentares em troca de pagamento. Os jornalistas haviam montado uma *operação de infiltração*, na qual se apresentavam como lobistas de grupos fictícios, e os parlamentares concordaram em realizar vários serviços, desde fazer perguntas na câmara a estabelecer grupos parlamentares transversais a todos os partidos e conceder acesso ao património imobiliário parlamentar para eventos, em troca de pagamento. O deputado Patrick Mercer apresentou-se ao Comissário de Normas que, após a sua investigação, concluiu que «ao permitir que o pagamento influenciasse as suas ações nos procedimentos parlamentares, ao não declarar os seus interesses em ocasiões apropriadas, ao não reconhecer que as suas ações não estavam em consonância com as opiniões que expressou sobre comportamentos aceitáveis, ao denegrir repetidamente os seus colegas deputados, tanto individual como coletivamente, e ao usar linguagem racialmente ofensiva, o Sr. Mercer infligiu danos significativos à reputação da Câmara e dos seus deputados».¹⁸²

Na sequência do relatório do Comissário, a Comissão Especial de Normas decidiu recomendar a suspensão de Mercer do parlamento por um período de seis meses, considerando o caso como um exemplo muito grave de má conduta, e referindo que «As regras reconhecem que o *lobbying* realizado por terceiros pode ser uma parte legítima do processo, mas é totalmente impróprio que um membro seja um lobista remunerado. O Sr. Mercer não se envolveu apenas na defesa remunerada de causas, mas colocou também a Câmara dos Comuns numa situação de descrédito». Mercer renunciou ao cargo pouco antes da data prevista para a publicação do relatório. O episódio refletiu bem os recentes reforços realizados no sistema de autorregulação, com a inclusão de representantes da sociedade civil a aumentar a credibilidade e a autoridade da Comissão. O caso também sugere que os partidos políticos não estavam a conseguir manter os padrões éticos dos seus membros, na medida em que o Partido Conservador tinha falhado na sua tentativa de impedir que tal má conduta ocorresse ou de manter os padrões éticos dos seus parlamentares. Além disso, o conjunto de escândalos levou o governo de Cameron a apresentar um novo projeto de lei para regular a atividade de *lobbying*, que foi posteriormente aprovado como a Lei de Transparência do Lobbying, Campanhas Não-Partidárias e Administração Sindical de 2014¹⁸³; esta legislação é analisada na seção sobre o governo.

Outra das principais causas de mudança no sistema de regulação da conduta parlamentar consistiu numa série de alegações feitas em 2017 sobre a prática de *bullying* e assédio sexual por parte dos deputados em relação aos seus funcionários. Em fevereiro de 2018, um inquérito interpartidário dirigido aos funcionários da Câmara dos Comuns do Reino Unido descobriu que, dos 1 377 inquiridos,

19% relataram ter sofrido ou testemunhado situações de assédio sexual, enquanto 39% haviam sofrido assédio não sexual ou *bullying* nos 12 meses precedentes. Isto suscitou a Câmara dos Comuns a ordenar uma investigação e, em outubro de 2018, a Dame Laura Cox QC, uma antiga juíza do tribunal superior, publicou o seu relatório, onde concluiu que tinha sido permitido que o *bullying* e o assédio de funcionários prosperasse na Câmara dos Comuns. Além disso, o relatório constatou que o Parlamento do Reino Unido estava manchado por «uma cultura de deferência, subserviência, aquiescência e silêncio, na qual o *bullying*, o assédio e o assédio sexual têm conseguido prosperar e são há muito tolerados e ocultados».¹⁸⁴ Em julho de 2018, a Câmara dos Comuns subscreveu um novo Código de Comportamento, bem como um conjunto de políticas e procedimentos orientados para o *bullying*, o assédio e o assédio sexual sob a égide do Mecanismo Independente de Reclamações e Queixas (ICGS).

Elementos chave do sistema

Por sua vez, as principais instituições do atual sistema de normas são consideradas abaixo.

O Código de Conduta

O Código de Conduta é em si um documento conciso que compreende apenas 21 pequenos parágrafos e estabelece os Princípios de Nolan. O seu objetivo é descrito como «ajudar todos os deputados no exercício das suas obrigações para com a Câmara dos Comuns, os seus constituintes e o público em geral ao: (a) estabelecer os padrões e princípios de conduta esperados de todos os deputados

no exercício das suas funções; (b) estabelecer as regras de conduta que sustentam estes padrões e princípios e às quais todos os deputados devem aderir; e ao fazê-lo (c) garantir a confiança dos cidadãos nos padrões esperados de todos os deputados e no compromisso da Câmara dos Comuns em cumprir estas regras.» Como tal, a importância de uma reputação de decoro é destacada desde o início. Uma função fundamental do Código é inspirar confiança na conduta dos deputados, tanto a nível individual como coletivo. O Código é acompanhado por um Guia de Regras, que especifica como cumprir as regras relativas ao registo e declaração de interesses e à proibição de *lobbying*, além de estabelecer o procedimento para inquéritos realizados pelo Comissário de Normas. Isto torna o Código mais útil em termos operacionais.

O Código e as regras que o acompanham colocam bastante ênfase em servir o interesse público e também na gestão de conflitos de interesse (Dobson Phillips, 2019). Mais especificamente, declara no parágrafo 11 que: «Os deputados devem basear a sua conduta numa consideração do interesse público, evitar conflitos entre o interesse pessoal e o interesse público e resolver qualquer conflito entre os dois, de uma só vez, e a favor do interesse público».

No entanto, como observa Dobson Phillips, o Código não exige dos deputados os mesmos padrões de imparcialidade exigidos aos funcionários públicos no poder executivo (Dobson Phillips, 2019). De facto, dada a natureza política do seu papel e a centralidade na política de discussões sobre o que constitui o interesse público, qualquer requisito para um comportamento imparcial seria descabido (Philp e Dávid-Barrett, 2015). Mais especificamente, o Código também destaca que os deputados têm «um dever especial para com os seus

constituintes», enquanto são também tipicamente membros de partidos políticos, o que acarreta um dever de seguir a linha partidária. Os deputados devem, portanto, ser capazes de gerir um conjunto complexo de interesses legítimos que são parte integrante do seu papel e quaisquer conflitos com os seus interesses *externos*. Estes últimos estão sujeitos a regras detalhadas que exigem o registo de interesses e a necessidade de realizar declarações adicionais quando um interesse possa ser considerado relevante para a participação de um deputado num debate ou nos trabalhos de uma comissão.

A implementação das regras em torno dos conflitos de interesse também apresenta uma série de dificuldades. Os deputados devem declarar um interesse financeiro se «existir a possibilidade de ser razoavelmente considerado por outros como influenciador do discurso, representação ou comunicação em questão» (alínea 74 do Guia de Regras). Por outras palavras, o Guia invoca o que é frequentemente referido como «a norma de aparência» como a referência em relação à qual os potenciais conflitos devem ser julgados. Isto significa que pode ser requisitado aos parlamentares que declarem interesses mesmo quando pensam não existir conflito, o que coloca um enorme peso sobre o seu julgamento individual e fornece motivos consideráveis de discórdia (Dávid-Barrett, 2020).

Num caso, em 2014, por exemplo, o Comissário de Normas investigou uma alegada falha de um deputado, chamado Peter Lilley, em declarar um conflito de interesses relacionado com as suas contribuições para dois debates no Westminster Hall em 2013 — um sobre a Lei das Alterações Climáticas e outro sobre energia, preços, lucros e pobreza. Os seus discursos diziam respeito ao aumento das contas de energia e do custo das energias renováveis. O Comissário alegou que,

embora Lilley tivesse declarado no Registo de Interesses Financeiros dos Deputados que ocupava um cargo não executivo numa empresa de exploração de gás e petróleo, agiu mal por não ter declarado a sua situação durante as suas intervenções nos debates. Lilley argumentou que não havia conflito porque a empresa em questão não tinha interesse na política energética do Reino Unido. O Comissário aceitou mas contra-argumentou que a ausência de uma declaração por parte de Lilley violava as Regras da Câmara dos Comuns, dizendo que «o teste correto não é se um deputado tem um conflito de interesses, mas se um interesse financeiro “pode ser razoavelmente considerado por outros como tendo influência no discurso, representação ou comunicação em questão”». Por outras palavras, o Comissário argumentou que Lilley deveria ter baseado a sua decisão na norma de aparência.

O uso da norma de aparência confere poder discricionário ao titular do cargo para decidir se existe um conflito aparente. No entanto, correm o risco de serem sujeitos a uma sanção se outra pessoa discordar do seu julgamento. A seguinte resposta de Peter Lilley ao Comissário tornou-se famosa: «Fiquei espantado por se dar ao trabalho de decidir que eu deveria mesmo assim ter sido obrigado a declarar que NÃO tinha um conflito de interesses, e ainda que deveria desculpar-me por não declarar que NÃO tinha um conflito de interesses.»

Mais tarde, Lilley sugeriu que a norma de aparência é um mecanismo para superar a inevitável subjetividade dos julgamentos realizados por titulares de cargos sobre os seus próprios conflitos de interesse, mas dado que a tarefa de julgar como algo pode aparentar é deixada aos próprios deputados, a subjetividade é inevitável. De facto, dada

a propensão comumente conhecida dos seres humanos para vieses implícitos e pensamentos motivacionais, quaisquer esforços para regular os conflitos de interesse estão repletos de dificuldades (Dávid-Barrett, 2020). É por isso que os sistemas de conformidade tendem a exigir que os indivíduos demonstrem que tomaram todas as medidas possíveis para mitigar os riscos.

O Gabinete do Comissário Parlamentar para as Normas

O papel do Comissário marcou o primeiro passo no afastamento em relação a um sistema de pura autorregulação, uma vez que o Comissário é tipicamente um profissional com experiência na regulação de condutas em outras esferas do serviço público, nomeado pelo parlamento após um concurso geral. O Comissário é responsável por fiscalizar o Código e o cumprimento das regras que o acompanham. Desempenha um papel importante na deteção de más condutas e tem poderes para investigar supostas violações do Código de Conduta que lhe são relatadas e até mesmo, como resultado de uma mudança mais recente, iniciar as suas próprias investigações. Também tem um papel mais *preventivo* na manutenção dos registos de interesses.

Em termos do seu mandato preventivo, os Comissários:

- Fazer recomendações à Comissão de Normas sobre as revisões necessárias ao Código e ao Guia, embora quaisquer alterações devam ser aprovadas pelo parlamento. No passado, o Comissário tem recomendado, por exemplo, a inclusão da vida privada dos deputados na âmbito de aplicação do Código, na medida em que a sua conduta pode prejudicar a integridade da Câmara

dos Comuns como um todo. Embora esta recomendação tenha sido seguida e o Código alterado em conformidade, o debate contínuo sobre a questão levou a duas revisões subsequentes, com muitos deputados a argumentarem que a mudança invadiu em demasia a privacidade individual.

- Sensibilizar os deputados para o Código através da sua formação e aconselhamento relativamente às suas obrigações no que diz respeito à conformidade. Os deputados recebem um briefing individual ao assumir o cargo e podem procurar aconselhamento sobre assuntos particulares quando necessário. Este apoio *personalizado* é particularmente útil, dado que os interesses dos deputados variam consideravelmente e, portanto, também o tipo e a extensão dos conselhos que necessitam.
- Manter o Registo de Interesses Financeiros, bem como os registos de Secretários e Assistentes de Investigação dos Deputados, dos Interesses dos Jornalistas, e dos Grupos Parlamentares Multipartidários (APPG). O Comité de Normas na Vida Pública independente já recomendou reformas para poder requerer o registo de interesses não pecuniários e destacar a necessidade dos registos estarem mais digitalmente acessíveis aos cidadãos; atualmente, os registos não são facilmente comparáveis ou pesquisáveis, reduzindo o seu potencial como ferramentas de responsabilização.

Em relação à deteção de más condutas, os Comissários:

- Consideram reclamações que alegam que um deputado violou o Código ou as Regras.

- Investigam denúncias, quando consideram que existem provas suficientes.
- Investigam questões relativas à conduta dos deputados, a seu pedido.

Após conduzir a sua investigação, os Comissários podem decidir não manter a queixa, identificar uma violação menos grave que justifique a retificação, ou identificar uma violação grave que levante questões de preocupação mais ampla ou inadequadas para retificação. Apenas nestes últimos casos, o Comissário reporta à Comissão de Normas, que então apresenta a sua própria conclusão sobre se as regras foram violadas, podendo recomendar sanções à Câmara dos Comuns. Em 2020–2021, foram registadas 1 780 alegações escritas, mas apenas 26 inquéritos foram abertos, devido ao elevado número de casos que se encontravam fora do âmbito da competência do Comissário (e.g., relacionados com questões do círculo eleitoral ou alegadas violações do Código Ministerial, ao invés do Código de Conduta para deputados) ou careciam de provas (Parliamentary Commissioner on Standards, 2021). Dos 32 inquéritos concluídos em 2020–2021, uma queixa não foi acolhida, 25 foram retificadas, e seis foram encaminhadas para a Comissão de Normas. Os inquéritos demoraram, em média, 85 dias a serem concluídos, com os mais curtos a demorar 23 dias e os mais longos 130 dias.

A Comissão de Normas

A Comissão de Normas, de uma forma ou de outra, é o órgão mais antigo com qualquer responsabilidade por regular a conduta dos parlamentares. Em 2012, separou-se formalmente da antiga de Comissão de Normas e Privilégios. Atualmente é composto por sete deputados e sete representantes da sociedade civil, tendo introduzido

pela primeira vez representantes da sociedade civil em 2010 — com a nomeação de três desses membros externos para complementar os dez deputados —, e depois mudado para o atual equilíbrio de 50/50 em 2015. Isto tornou-se mais significativo após janeiro de 2019, quando foi atribuído aos representantes da sociedade civil o direito de voto para garantir que os procedimentos interinos de decisão sobre casos relacionados com *bullying*, assédio e assédio sexual, não fossem controlados exclusivamente por deputados (Dobson Phillips, 2019). Dada a convenção de que o presidente, geralmente um deputado da Oposição com maior antiguidade, não vota, em termos práticos os representantes da sociedade civil tinham maioria. No entanto, sucessivos presidentes fizeram um grande esforço para construir dentro das comissões uma cultura que trate as opiniões de todos os membros de forma igual e procure evitar a emergência de divisões — quer em termos partidários ou entre representantes da sociedade civil e deputados.

A Comissão avalia regularmente o Código de Conduta, recomenda modificações conforme necessário, e supervisiona o trabalho do Comissário. Também examina as disposições propostas pelo Comissário para a compilação, manutenção e acessibilidade dos registos. Mais importante ainda, talvez, é o facto de considerar os relatórios dos Comissários sobre as suas investigações relativas a alegadas violações do Código, onde encontram evidências de uma violação grave, podendo concordar ou discordar das suas constatações, e depois decidir quais as sanções a recomendar, se necessário. Quaisquer sanções aplicadas individualmente aos deputados — que podem incluir a exigência de um pedido de desculpas por escrito, um pedido de desculpas no plenário

da Câmara dos Comuns, e a suspensão dos seus serviços na Câmara por um número especificado de sessões — devem ser aprovadas pelo parlamento.

No outono de 2021, uma investigação do Comissário descobriu que o deputado Owen Paterson tinha violado o Código, mais especificamente a sua proibição da defesa remunerada de causas, através de atividades de *lobbying* em nome de duas empresas para as quais trabalhou como consultor remunerado. A Comissão de Normas recomendou uma suspensão de 30 dias. Isto também poderia ter desencadeado uma petição de revogação do mandato, através da qual 10% dos eleitores de um círculo eleitoral podem forçar um deputado a abdicar do seu assento através de uma eleição parcial (embora Paterson teria tido o direito a concorrer e, dada a sua maioria de mais de 20 000 em 2019, poderia ter uma boa hipótese de reeleição). No entanto, a votação para suspender Paterson nunca teve lugar. Em vez disso, o governo apresentou uma alteração a solicitar a criação de uma nova comissão para rever o caso contra Paterson e, mais amplamente, o atual sistema de normas.

Isto foi a primeira vez na história que a Câmara dos Comuns bloqueou as recomendações de um relatório da Comissão de Normas sobre a conduta de um deputado. A alteração apresentada pelo governo não contestou apenas o resultado do caso individual mas implicou também que o sistema existente para a regulação de normas não era adequado ao objetivo e deveria ser substituído, procurando introduzir uma nova comissão presidida por um dos seus próprios deputados para conduzir essa revisão. Desta forma, foi ignorado o facto de que o procedimento normal de rever o sistema uma vez em cada parlamento — através do Inquérito da Comissão de Normas sobre o Código de Conduta — já

estava em andamento e deveria emitir um relatório muito em breve. Como tal, a alteração constituiu uma violação grave da convenção ou «uma proposta extraordinária... em profundo desacordo com as melhores tradições da democracia britânica», nas palavras de Lord Evans, presidente da Comissão para as Normas na Vida Pública (CSPL). Além disso, após extensas críticas e a recusa da oposição em fazer parte da comissão, o governo retirou a sua proposta no prazo de 24 horas. De seguida Paterson renunciou ao cargo de deputado, e o líder da Câmara dos Comuns, Jacob Rees-Mogg, disse mais tarde que o governo havia cometido um erro ao introduzir a alteração. Entretanto, no seu relatório de inquérito publicado em dezembro de 2021, a Comissão de Normas abordou algumas das críticas do governo ao sistema e apresentou recomendações para debate (Committee on Standards, 2021).

A Autoridade Independente de Normas Parlamentares (IPSA)

A Autoridade Independente de Normas Parlamentares (IPSA) é um órgão independente. Possui um Diretor de Conformidade, nomeado para um mandato fixo de cinco anos e intitulado por lei a receber os recursos e o pessoal adequado (a Lei de Normas Parlamentares, 2009). Os Diretores de Conformidade podem conduzir uma investigação caso tenham motivos para acreditar que um membro da Câmara dos Comuns pode ter recebido um montante ao abrigo do regime de subsídios que não deveria ter sido permitido, e podem rever as determinações da IPSA para recusar o reembolso de uma despesa, a pedido de um deputado. O Diretor de Conformidade pode receber reclamações, incluindo fundamentações e evidências, por escrito, e solicitar mais informações de qualquer fonte antes de decidir se deve iniciar uma investigação. Se uma investigação for iniciada,

o Diretor deve permitir que o deputado e a IPSA façam alegações antes e após o reporte das constatações provisórias. A Declaração de Constatações final é então enviada ao reclamante, ao deputado em questão e à IPSA com conclusões, recomendações e qualquer Instrução de Reembolso.

O Mecanismo Independente de Reclamações e Queixas

O Mecanismo Independente de Reclamações e Queixas (ICGS) é o mecanismo do parlamento para lidar com queixas de *bullying*, assédio ou má conduta sexual, que funciona paralelamente ao Código de Comportamento, aprovado em julho de 2018. O ICGS foi criado ao mesmo tempo, na sequência de uma série de alegações e em antecipação às recomendações de Dame Laura Cox, que conduziu um inquérito sobre alegações de *bullying* e assédio de funcionários da Câmara dos Comuns, relatadas em outubro de 2018. A QC Gemma White conduziu uma investigação adicional para apurar alegações relativas aos indivíduos não abrangidos pelo inquérito Cox, incluindo os próprios deputados (White, 2019). Em junho de 2020, a Câmara concordou em estabelecer um Painel de Peritos Independente para avaliar casos contra deputados criados através do ICGS. Isto estabeleceu mais um elemento independente do aparelho para regular a conduta dos deputados e criou um precedente que recentemente tem sido invocado, por exemplo, no caso Paterson, para argumentar que um órgão independente com estatuto quase judicial também deve poder considerar recursos relativos a queixas externas ao ICGS investigadas pelo Comissário.

Administração central

No Reino Unido, os ministros do governo normalmente provêm do parlamento — ou seja, são tipicamente deputados em funções e, ocasionalmente, pares da Câmara dos Lordes e parte do poder executivo. Como tal, devem continuar a cumprir os Códigos de Conduta nas suas respetivas Câmaras, bem como as regras da IPSA, mas caindo também sob a alçada do Código Ministerial. São nomeados pelo primeiro-ministro, e tipicamente selecionados entre os membros do seu próprio partido — a menos que haja uma coligação no poder, em cujo caso são escolhidos de ambos/todos os partidos da coligação. Além disso, é esperado que votem em linha com o governo nas votações parlamentares, correndo o risco de serem expulsos do seu papel ministerial ou perderem a posição de líder da bancada parlamentar do partido se votarem contra o governo. Estas pressões concorrentes podem criar ambiguidades e tensões relativamente à conduta adequada dos indivíduos.

O Código Ministerial teve origem num documento de 1992 intitulado «Questões de Procedimento para Ministros», mas evoluiu para um documento de 36 páginas que define padrões de conduta abrangentes para os ministros. Inclui os Princípios de Nolan, assim como um requisito para «garantir que não surja qualquer conflito», de forma a conservar o princípio da responsabilidade coletiva, e para manter o trabalho no círculo eleitoral (para os deputados) separado de trabalho ligado ao seu papel ministerial. Por outro lado, os ministros são responsáveis por respeitar a imparcialidade da Função Pública e isentar-se de pedir aos funcionários públicos que executem qualquer tarefa que entre em conflito com o Código da Função Pública.

O Código Ministerial também requer que os ministros revelem os seus interesses, uma área onde diferenças nas regras relativas aos deputados

geram uma confusão considerável. Além disso, o Código Ministerial proíbe a existência de cargos externos, enquanto estes *segundos empregos* são permitidos para deputados. Existem também várias regras sobre como os ministros devem realizar reuniões com organizações externas — i.e., na presença de um secretário privado ou agente público — e que exigem a transparência de tais reuniões através de relatórios departamentais.

No entanto, a responsabilização dos ministros pela conformidade com o código cabe exclusivamente ao primeiro-ministro. Por outras palavras, o sistema para investigar e sancionar violações consiste no primeiro-ministro solicitar recomendações ao Conselheiro Independente sobre Interesses Ministeriais, um indivíduo nomeado pelo próprio primeiro-ministro. O primeiro-ministro pode ainda ignorar essa recomendação, se assim o desejar, desde que a conduta não infrinja a lei. O primeiro-ministro Boris Johnson foi criticado por não iniciar investigações sobre os seus ministros, mesmo quando existiam extensas alegações de má conduta relatadas na imprensa, e por não agir de acordo com o conselho do Conselheiro Independente quando este encontrou provas de uma violação do Código.

No final de 2020, Sir Alex Allan, o Conselheiro Independente na altura, renunciou ao cargo porque o primeiro-ministro discordou da sua constatação de que a ministra do Interior, Priti Patel, havia violado o código ministerial com atos de *bullying* dirigidos aos funcionários públicos do Ministério da Administração Interna. A posição do seu sucessor, Lord Geidt, também foi posta em causa em dezembro de 2021, quando se verificou que — ao realizar a sua investigação sobre

o financiamento de remodelações feitas ao apartamento do primeiro-ministro — não lhe tinha sido entregue um certo conjunto de provas que mais tarde foi fornecido num inquérito separado conduzido pela Comissão Eleitoral. Mais especificamente, provas que incluem mensagens de WhatsApp do primeiro-ministro para um doador do Partido Conservador. A CSPL recomendou que o Conselheiro Independente fosse nomeado por meio de um processo mais transparente e rigoroso e tivesse o direito de iniciar as suas próprias investigações, deixando ao primeiro-ministro o poder de decidir se devem ou não ser aplicadas sanções.

Os ministros estão proibidos de fazer *lobbying* junto do governo por pelo menos dois anos após deixarem o cargo e devem procurar aconselhamento da *Comissão Consultiva para Cargos Profissionais* (ACoBA) se desejarem assumir qualquer emprego dentro de dois anos após deixarem o cargo — i.e., passar pela chamada *porta giratória*. Os funcionários públicos não enfrentam uma proibição tão generalizada, mas os altos funcionários públicos são obrigados a procurar aconselhamento da ACoBA antes de assumirem um cargo. A ACoBA pode recomendar um *período de reflexão* antes de um compromisso ser assumido ou até mesmo desaconselhar assumir qualquer função. Contudo, a ACoBA não é um órgão estatutário e, por isso, o seu parecer não é vinculativo. Também possui poucos recursos, e não tem capacidade para se envolver em atividades de monitorização nem competências para sancionar (Dávid-Barrett, 2011).

O *lobbying* não foi objeto de qualquer legislação formal no Reino Unido até 2014. A Comissão Especial da Administração Pública (PASC) da Câmara dos Comuns tinha realizado um inquérito sobre *lobbying* na sessão de 2008–2009 (PASC 2009), onde identificou uma série de

problemas na autorregulação conduzida pela indústria e recomendou a criação de um registo obrigatório de atividades de *lobbying*. A PASC recomendou que esse registo incluísse os nomes dos indivíduos que realizam atividades de *lobbying*, os nomes dos seus clientes, informações sobre cargos públicos anteriormente ocupados, uma lista dos interesses relevantes dos decisores e informações sobre contactos entre lobistas e decisores. No entanto, quando a Lei de Transparência do Lobbying, Campanhas Não-Partidárias e Administração Sindical foi finalmente aprovada em 2014, embora tenha estabelecido um registo obrigatório para *lobistas consultores*, foi amplamente criticada pela sua abrangência restrita e a sua verificação ineficaz de influências impróprias.

Uma das maiores fraquezas desta Lei é que está focada apenas no *lobbying* de um grupo muito restrito de possíveis cargos dentro do governo, nomeadamente ministros, secretários permanentes e conselheiros especiais — uma definição totalmente inadequada. Deste modo, não se aplica ao *lobbying* de membros do parlamento ou autarcas locais, ao *staff* de órgãos reguladores, a empresas privadas que prestem serviços públicos, ou a qualquer membro da função pública, com exceção dos mais graduados, omitindo assim a regulação de uma grande parte da atividade de *lobbying* que visa outras fases do processo de elaboração de políticas ou diferentes tipos de decisões. A Lei também estabelece uma definição muito restrita do que é um *lobista*, e muitos indivíduos e organizações que se envolvem em atividades de *lobbying* não se enquadram nessa definição, incluindo lobistas internos, ONGs, associações industriais, sindicatos e, potencialmente, empresas de serviços profissionais, como sociedades de advogados e consultoras de gestão. A APPC (*Association of*

Professional Political Consultants) estimou que a sua abrangência inclui apenas cerca de 1% dos indivíduos que se envolvem em atividades de *lobbying*.

A Lei da Reforma Constitucional e Governança de 2010 fornece a base estatutária para uma função pública apartidária. A percepção do papel da Função Pública é de que apoia o governo em funções no desenvolvimento e implementação das suas políticas e na prestação de serviços públicos. Os funcionários públicos respondem perante os ministros, que, por sua vez, respondem perante o Parlamento. Os funcionários públicos devem ser nomeados com base no mérito através de um concurso justo e aberto, e espera-se que desempenhem o seu papel com dedicação e compromisso para com a Função Pública e os seus valores fundamentais: integridade, honestidade, objetividade e imparcialidade. O Código da Função Pública aborda estes valores da seguinte forma:

- *Integridade* é colocar as obrigações do serviço público acima dos nossos próprios interesses pessoais
- *Honestidade* é ser verdadeiro e aberto
- *Objetividade* é basear os nossos conselhos e decisões numa análise rigorosa das evidências
- *Imparcialidade* é agir exclusivamente de acordo com os méritos do caso e servir igualmente bem governos de diferentes convicções políticas

A mesma Lei também fornece a base para o «código de gestão da Função Pública», que descreve os termos e condições de serviço dos funcionários públicos para departamentos e agências

governamentais. O Código de Gestão reitera a necessidade de imparcialidade e fornece regras detalhadas sobre não utilizar indevidamente informações ou divulgá-las sem autoridade para tal, não participar em atividades políticas públicas que comprometam a imparcialidade, não utilizar indevidamente uma posição para promover interesses privados, declarar conflitos de interesse quando surgirem, e não receber presentes ou benefícios que possam comprometer a deliberação e a integridade. Quaisquer violações destas regras devem ser tratadas pelos departamentos e agências onde os funcionários públicos estão empregados, de acordo com os processos disciplinares para infrações estabelecidos no parágrafo 4.1.6 do Código de Gestão.

Partidos políticos

Algumas áreas da conduta dos partidos políticos estão sujeitas a regulação formal — principalmente o financiamento partidário, por exemplo, que é regulado pela Lei dos Partidos Políticos, Eleições e Referendos de 2000. Entre outras coisas, esta lei estabeleceu que a Comissão Eleitoral, um órgão estatutário independente que supervisiona as eleições, regula o financiamento político e mantém o quadro regulatório sob avaliação. Tem também funções na publicação de dados sobre donativos e empréstimos a partidos políticos e na elaboração de relatórios sobre gastos de campanha após as eleições. Os partidos são obrigados a divulgar informações sobre donativos, empréstimos e gastos, mas a Comissão tem capacidade limitada para monitorizar as divulgações e apurar se são completas ou precisas. No entanto, quando tiver motivos para suspeitar uma violação das regras, pode exigir a divulgação de informações,

solicitar ao Tribunal Superior uma ordem de divulgação ou realizar uma audiência prévia.

Em casos de suspeita de violação das regras, a Comissão deve considerar se uma investigação é de interesse público e justificada em termos de utilização de recursos. Caso seja, pode iniciar uma investigação — em alguns casos, em cooperação com a polícia e o Ministério Público. Isto pode levar a um de três resultados: provas insuficientes; deixar de ser do interesse público continuar a investigação; ou a Comissão estar convencida, sem qualquer dúvida, de que ocorreu um delito de violação das regras. Neste último caso, a Comissão pode impor sanções, incluindo penalizações monetárias (até 20 000 libras esterlinas) e avisos de conformidade e restabelecimento para impedir que uma violação se repita ou restaurar a posição onde estaria caso nenhuma violação tivesse ocorrido. O não cumprimento de um aviso de conformidade ou restabelecimento pode resultar em condenação penal. Em casos de violações graves, a Comissão pode encaminhar o caso para a polícia para investigação.

Para assuntos não eleitorais, todos os partidos políticos principais também têm os seus próprios Códigos de Conduta. Os Códigos do Partido Trabalhista, dos Liberais Democratas, do Partido Nacional Escocês (SNP) e do Plaid Cymru aplicam-se a todos os membros dos partidos. O Código do Partido Conservador aplica-se apenas a representantes políticos eleitos ou nomeados que representam formalmente o partido, enquanto o Código do Partido Verde se aplica a membros e voluntários não membros. De acordo com uma avaliação dos códigos realizada pela Jo Cox Foundation e pela CSPL, todos os códigos têm uma intenção comum — estabelecer um padrão

mínimo de comportamento (Jo Cox Foundation e CSPL, 2019). Todos proíbem o *bullying*, o assédio e a discriminação ilegal, enquanto alguns também especificam que não será tolerada qualquer vitimização, abuso ou linguagem de ódio. Alguns códigos também definem expectativas sobre comportamentos positivos exigidos dos membros. O foco dos códigos partidários nas questões comportamentais relacionadas com o respeito pelos outros e o evitamento de *bullying*, assédio e discriminação, mais uma vez, reflete como se desenvolveram e foram alterados em resposta a uma série de escândalos.

Os Códigos não estabelecem os seus próprios procedimentos para lidar com alegadas violações, recorrendo antes a outros processos disciplinares estabelecidos nos principais documentos do partido, como a Constituição do Partido Conservador, o Livro de Regras do Partido Trabalhista, a Constituição dos Liberais Democratas, em Inglaterra, e o Manual do Plaid Cymru Westminster Group Handbook, no País de Gales. As sanções variam, mas incluem medidas como a advertência formal, a repreensão, a suspensão da filiação partidária, o impedimento do indivíduo sujeito ao procedimento disciplinar de ocupar ou candidatar-se a qualquer cargo ou função partidária específica, permanentemente ou por um período especificado, e a revogação da filiação partidária.

Na prática, houve vários casos onde os partidos políticos foram fortemente criticados por lacunas na implementação de Códigos e na utilização de processos disciplinares. Por exemplo, desde 2014, o Partido Trabalhista tem enfrentado inúmeras alegações de antissemitismo relacionadas tanto com a conduta de membros individuais como a considerada fraca resposta do Partido às evidências de antissemitismo. Em resposta, o líder do partido, Jeremy Corbyn,

estabeleceu o Inquérito Chakrabarti para investigar o antissemitismo no partido. Este Inquérito concluiu, em 2016, que o partido não foi «dominado pelo antissemitismo ou outras formas de racismo». Contudo, encontrou uma «atmosfera ocasionalmente tóxica» e «evidências claras de atitudes ignorantes». Nesse mesmo ano, a Comissão Especial de Assuntos Internos realizou um inquérito sobre o antissemitismo no Reino Unido e não encontrou «nenhuma evidência empírica confiável para sustentar a noção de que existe uma maior prevalência de atitudes antissemitas dentro do Partido Trabalhista do que em qualquer outro partido político», mas também observou que a falta de ação da liderança «arrisca dar força a alegações de que certos elementos do movimento trabalhista são institucionalmente antissemitas».

Em 2017, as regras do Partido Trabalhista foram alteradas para tornar o discurso de ódio, incluindo o antissemitismo, um assunto de natureza disciplinar. Em 2018, a direção do Partido Trabalhista adotou uma definição de antissemitismo para fins disciplinares que incluiu a Definição Operacional da Aliança Internacional para a Memória do Holocausto e exemplos da mesma no código de conduta do partido. Em 2019, o Partido Trabalhista publicou informações de investigações sobre queixas de antissemitismo contra indivíduos, levando a que cerca de 350 membros se demitiram, fossem expulsos ou recebessem advertências formais. No mesmo ano, a Comissão de Igualdade e Direitos Humanos (EHRC) anunciou uma investigação sobre se o Partido Trabalhista teria «discriminado, assediado ou vitimizado ilegalmente pessoas por serem judias». O seu relatório de 2020 descobriu que o partido era responsável por atos ilegais de assédio e discriminação e observou 23 casos em que funcionários — incluindo os do gabinete do líder — procuraram interferir nos esforços para investigar alegações

de antissemitismo. Na sequência deste relatório, Corbyn foi suspenso do Partido Trabalhista, e o líder da bancada parlamentar do partido foi removido a 29 de outubro de 2020, quando não conseguiu retrair a sua afirmação de que os opositores teriam sobrestimado a escala do antissemitismo existente dentro do Partido Trabalhista.

Os Liberais Democratas têm sido criticados pelas suas investigações sobre alegados casos de assédio sexual serem conduzidas por um par, Lord Rennard, que ocupou muitos cargos influentes no partido ao longo de vários anos. As alegações foram transmitidas pela *Channel 4 News* em 2013. No entanto, algumas das alegações de assédio já tinham sido feitas há vários anos e parte da história era que tinham sido apresentadas à liderança do partido na época mas não tinha sido tomada qualquer ação a respeito. Em 2013, um relatório independente subsequente de Helena Morrissey sobre «os processos e a cultura dentro do partido dos Liberais Democratas», disse que a liderança deveria ter realizado uma investigação sobre as alegações na altura, quando Rennard ainda era membro do *staff* do partido. A Polícia Metropolitana investigou uma reclamação, mas não encontrou provas suficientes para apresentar queixa.

Os Liberais Democratas retomaram então a sua investigação, liderada pelo QC Alistair Webster, que também não encontrou provas suficientes, mas afirmou que existiam provas «amplamente credíveis» de «comportamentos que violavam o espaço pessoal e a autonomia dos queixosos». Posteriormente, surgiu mais controvérsia sobre se Lorde Rennard deveria ou não apresentar um pedido de desculpas às mulheres envolvidas, e em janeiro de 2014 foi suspenso dos Liberais Democratas, aparentemente com o argumento de que tinha atacado o partido. Lord Rennard foi reintegrado sete meses

depois, mas vários Liberais Democratas proeminentes continuaram a fazer declarações públicas contra a sua pessoa, levando a críticas de que o comportamento do partido foi, na melhor das hipóteses, inconsistente: os processos disciplinares não tinham encontrado evidências suficientes de irregularidades e, no entanto, várias figuras ilustres do partido continuaram a tratá-lo como *persona non grata*.

Capítulo 7

Comparação das opiniões de eleitores e políticos sobre a eficácia da autorregulação ética na política

7.1. Introdução

No capítulo 5, descrevemos os esforços crescentes de partidos políticos em todo o mundo para estabelecer padrões éticos internos e, no capítulo 6, detalhámos diferentes abordagens regulatórias, avaliando cinco casos europeus diferentes. Cerca de 35% dos 200 partidos que se incluem na base de dados PESR tinham códigos de conduta/ética separados dos estatutos e regulamentos internos do partido. Contudo, existe uma ampla variação em termos do âmbito destes códigos, dos instrumentos específicos destinados a promover a transparência e da conduta ética dos candidatos e deputados. Neste capítulo, exploramos como (1) eleitores e (2) políticos avaliam a eficácia dos instrumentos mais comuns de autorregulação ética na política.

A obtenção de conhecimento sobre como os eleitores e legisladores avaliam estas medidas é importante por várias razões. Em primeiro lugar, é improvável que os instrumentos considerados ineficientes pelos eleitores afetem a confiança e a legitimidade institucionais, um dos objetivos finais da autorregulação ética. Em segundo lugar, os incentivos dos líderes partidários para impor e expandir os seus esforços de autorregulação dependem da medida em que os eleitores recompensam estas iniciativas. Por fim, sem o apoio e a aquiescência

dos deputados e candidatos, é improvável que os esforços de autorregulação dos partidos produzam alterações sustentáveis na transparência e no comportamento ético.

Para estudar a forma como os políticos e eleitores respondem a diferentes esforços de autorregulação realizados pelos partidos políticos, incorporámos uma *conjoint experiment* em: (1) um inquérito nacional representativo dos eleitores portugueses; e (2) um inquérito aos deputados e representantes políticos eleitos locais em Portugal e Espanha. Este desenho comparativo permite-nos não apenas testar as preferências dos eleitores e dos políticos, mas também de que formas diferem entre si.

Pedimos aos eleitores e políticos que avaliassem uma série composta por pares de partidos hipotéticos que variavam de acordo com quatro características correspondentes a diferentes instrumentos de autorregulação ética: posição sobre limites de mandato; divulgações financeiras de candidatos; registos de *lobbying*; e sanções formais para agentes públicos envolvidos em escândalos de corrupção. O desenho experimental permite-nos isolar o efeito causal marginal de cada um destes instrumentos em diferentes resultados. As análises fornecem

quatro constatações principais. Em primeiro lugar, as elites políticas apoiam e os eleitores recompensam os quatro tipos de autorregulação ética. Em segundo lugar, embora todos os quatro instrumentos tenham efeitos moderados, a promessa de expulsar os legisladores acusados em casos de corrupção produz os efeitos mais significativos tanto para os eleitores como para os legisladores. Em terceiro lugar, os limites de mandato são o único domínio onde legisladores e eleitores respondem de forma diferente. Os eleitores recompensam os partidos que impõem limites de mandato, mas não distinguem as regras impostas pela liderança atual daquelas incorporadas nos estatutos do partido. Os efeitos entre os legisladores são indistinguíveis de zero. Por fim, não encontramos evidências de que o consenso ideológico entre eleitores e partidos mitigue o efeito da autorregulação ética no apoio partidário. Em média, os eleitores de direita recompensam os partidos de direita e de esquerda de forma semelhante pela adoção de reformas de autorregulação.

7.2. Instrumentos de autorregulação ética

A autorregulação ética pode assumir várias formas: normas abstratas, códigos e padrões de conduta escritos ou medidas mais concretas que impõem a divulgação de informações de candidatos ou legisladores. No contexto do nosso estudo, identificamos quatro instrumentos concretos que são frequentemente incluídos nos esforços partidários para promover a transparência e a conduta ética: a imposição de limites de mandato, divulgações financeiras, registros de *lobbying* e sanções formais aos legisladores envolvidos em escândalos de corrupção. De seguida iremos descrever os quatro instrumentos de autorregulação selecionados para esta experiência.

Demonstrou-se que os limites de mandato influenciam o comportamento legislativo de diferentes maneiras. Alguns académicos argumentam que a imposição de limites de mandato acabaria com a *política do costume* ao produzir legisladores menos entrincheirados nos cargos, mais sensíveis às preferências do círculo eleitoral e com menos oportunidades de desenvolver redes de corrupção (Carey et al., 1998; Petracca, 1993; Smart e Sturm, 2013; Caress e Kunioka, 2012). Outros académicos destacam as potenciais desvantagens dos limites de mandato, incluindo corpos legislativos mais partidárias, níveis mais altos de polarização, ou mais dependência de grupos de interesse para compensar a falta de conhecimento especializado nos corpos legislativos (Masket e Shor, 2015; Olson e Rogowski, 2020). A investigação realizada no Brasil relata sistematicamente menos corrupção em municípios onde os autarcas podem ser reeleitos (Ferraz e Finan, 2011). Tsur (2021) descreve o compromisso entre ser um formulador de políticas eficaz e um defraudador eficaz e conclui que os limites de mandato aumentam a frequência dos incidentes de corrupção mas reduzem o custo esperado por incidente. Apesar da falta de consenso na literatura, a visão predominante no discurso público é que os limites de mandato podem reduzir a corrupção ao forçar a substituição de legisladores mais entrincheirados. Deste modo, esperamos que tanto os eleitores quanto os agentes públicos identifiquem os limites de mandato como um instrumento eficaz de autorregulação ética.

Uma estratégia diferente para incentivar os partidos a promoverem a transparência durante as suas campanhas é exigir que todos os candidatos da lista forneçam demonstrações financeiras ou declarações patrimoniais. Ainda que certos tipos de interesses possam

não ser considerados incompatíveis com o cargo, podem gerar conflitos reais ou potenciais com as atividades do titular do cargo. Recentes reformas anticorrupção em países como a Espanha ou a Roménia têm exigido que todos os representantes políticos eleitos forneçam demonstrações financeiras e declarações patrimoniais após assumirem o cargo. Esperamos que os legisladores apoiem e os eleitores recompensem os esforços dos partidos para fornecer proativamente informações financeiras sobre os candidatos nas suas listas.

Os partidos também podem incentivar a transparência no parlamento. Como parte do processo de formulação de políticas, os legisladores interagem regularmente com lobistas e grupos de interesse. Embora os interesses organizados desempenhem um papel importante no fornecimento do conhecimentos especializado necessário para a elaboração eficiente de políticas, também podem criar distorções na representação política e oportunidades de corrupção. Parlamentos de todo o mundo impuseram uma variedade de regras para regular estas interações, no entanto, estas continuam a ser uma caixa negra na maioria dos países. A falta de transparência em torno das interações entre legisladores e lobistas é uma questão de mobilização comum levantada pelos partidos populistas. Consequentemente, esperamos que tanto os legisladores como os eleitores considerem os registos de *lobbying* criados pelos partidos políticos uma estratégia eficaz de autorregulação.

Por fim, os partidos políticos podem promover a autorregulação através da inscrição de sanções específicas para legisladores envolvidos em escândalos de corrupção nos seus códigos de conduta. Casos de corrupção que envolvem titulares de cargos públicos afetam

a confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Estas repercussões são frequentemente facilitadas pela ausência de respostas rápidas por parte de outros atores políticos, incluindo membros do mesmo partido. Argumentamos também que os partidos políticos têm alguma margem de manobra para limitar até que ponto os casos de corrupção minam a legitimidade das instituições políticas. Ao formalizar o tipo de sanções ou penalizações aplicadas aos membros do partido envolvido em casos de corrupção, os partidos podem promover a transparência e reduzir a sua margem de manobra para lidar com os seus pares. Deste modo, esperamos que tanto os eleitores como os legisladores apoiem a aplicação de penalizações a funcionários envolvidos em incidentes de corrupção.

7.3. Desenho do estudo

Testamos as nossas previsões em duas *conjoint survey experiences* com: (1) uma amostra representativa dos eleitores portugueses; e (2) uma amostra dos representantes políticos eleitos em Portugal e Espanha. Este desenho comparativo permite-nos comparar a forma como as elites políticas e os eleitores respondem a diferentes esforços de autorregulação ética realizados pelos partidos políticos.

As *conjoint experiences* fornecem duas vantagens importantes no contexto do nosso estudo. Em primeiro lugar, permitem-nos identificar os efeitos causais de muitos componentes de tratamento em simultâneo. Muitas vezes os esforços de autorregulação dos partidos não acontecem isoladamente, fazendo parte de reformas maiores. O *conjoint design* permite-nos isolar o efeito das medidas individuais neste contexto multidimensional. Em segundo lugar, os *conjoint designs* reduzem o viés da desejabilidade social visto que

os inquiridos não são obrigados a declarar diretamente as suas opiniões sobre qualquer atributo em específico (Hainmueller et al., 2015; Horiuchi et al., 2020). O contexto da ética política é propenso ao viés da deseabilidade social, e esta característica do desenho mitiga o risco dos inquiridos omitirem as suas verdadeiras preferências.

Em ambas as experiências, pedimos aos inquiridos que avaliassem os esforços de autorregulação ética de dois partidos hipotéticos com diferentes combinações de regras internas. As elites políticas repetiram esta tarefa quatro vezes, enquanto os eleitores repetiram a tarefa duas vezes. A tabela 16 apresenta um resumo dos quatro atributos que variaram entre os partidos em ambas as experiências. A *posição sobre limites de mandato* identifica se o partido impõe quaisquer regras relativas aos limites de mandato para os deputados. Fazemos a distinção entre regras conjunturais impostas pela atual liderança e regras inscritas no estatuto do partido. A nossa expectativa é que mais reformas estruturais sejam percebidas como sendo mais eficazes, uma vez que refletem um compromisso reforçado para alterar o *status quo*. O atributo *demonstrações financeiras de candidatos* capta o esforço realizado pelos partidos para promover a transparência sobre potenciais conflitos de interesse entre os candidatos das suas listas. Fazemos ainda uma distinção entre a promessa de divulgar demonstrações financeiras antes e depois da eleição. As informações fornecidas antes da eleição indicam um maior compromisso para com a transparência; assim, esperamos que sejam avaliadas de forma mais positiva por parte dos eleitores e políticos. Por fim, variamos consoante os partidos prometem: (1) criar um registo de *lobbying*; e (2) expulsar os legisladores acusados em casos de corrupção.

Depois de observar dois perfis, ambas as amostras foram questionadas em relação a qual dos dois partidos hipotéticos teriam maior probabilidade de apoiar. A amostra de titulares de cargos repetiu esta tarefa quatro vezes, enquanto a amostra de eleitores repetiu esta tarefa duas vezes. Na amostra de massa, incluímos dois atributos adicionais: a posição ideológica dos partidos (esquerda, centro ou direita) e o sexo do líder do partido. Estes atributos adicionais destinam-se a criar perfis menos abstratos e permitem-nos testar os efeitos moderadores por consenso ideológico.

Para testar os efeitos de cada família de instrumentos de autorregulação ética no apoio partidário, estimamos equações com recurso a mínimos quadrados ordinários com erros padrão agrupados ao nível do inquirido. A unidade de análise é o perfil dos partidos, e o resultado é um indicador binário que assume o valor de 1 se o partido foi escolhido, e o caso contrário. Regredimos este resultado no conjunto completo de atributos do candidato, deixando um nível em cada atributo como ponto de referência. As estimativas representam os efeitos marginais do valor de cada atributo na probabilidade de apoiar um partido em relação à categoria de referência desse atributo.

Tabela 16 Conjoint experiment: instrumentos de (auto)regulação ética e texto correspondente a diferentes valores em cada atributo

Atributos	Valores
1. Demonstrações financeiras de candidatos	O partido não fornece demonstrações financeiras de candidatos
	O partido publica <i>online</i> as demonstrações financeiras de todos os candidatos após a eleição
	O partido publica <i>online</i> as demonstrações financeiras de todos os candidatos antes da eleição
2. Registo de atividades com grupos de interesse	Não previsto
	O partido promete publicar <i>online</i> um registo de todas as reuniões com grupos de interesse
3. Posição sobre limites de mandato	A atual liderança não impõe limites de mandato
	A atual liderança exclui da lista os incumbentes com três mandatos consecutivos
	De acordo com os regulamentos internos do partido, os incumbentes não podem concorrer após três mandatos consecutivos
4. Penalizações para legisladores acusados em casos de corrupção	Não previsto
	O partido promete expulsar qualquer deputado acusado de corrupção

7.4. Principais constatações.

As figuras 32 e 33 apresentam os principais resultados do estudo para titulares de cargos e eleitores, respetivamente. Cada figura apresenta os efeitos do valor de diferentes atributos na probabilidade de apoiar um partido em relação à categoria de referência desse atributo (identificados como pontos sem intervalos de confiança).

Os resultados para os titulares de cargos (figura 32) são consistentes com nossas principais previsões. Os legisladores são mais propensos a apoiar partidos que fornecem demonstrações financeiras dos seus

candidatos, particularmente antes de uma eleição. Os efeitos são moderadamente grandes. Em média, os titulares de cargos são 16,0 pontos percentuais (e.p. = 0,03) mais propensos a apoiar partidos que disponibilizam demonstrações financeiras antes das eleições em comparação com um partido hipotético semelhante que não fornece estas informações. Os efeitos das demonstrações financeiras fornecidas após a eleição são menores (10,3 pontos percentuais; e.p. = 0,4), mas ainda distinguíveis de zero. Também encontramos evidências de que os legisladores apoiam a criação de registos de *lobbying* (e.p. = 0,03). Por outro lado, os legisladores não perceberam os limites de mandato como uma estratégia eficaz de combate à corrupção. Tal como previsto, os limites de mandato inscritos nos estatutos do partido são percebidos de forma mais positiva do que a ausência de limites de mandato ou limites de mandato impostos pela liderança atual, mas os efeitos são pequenos e indistinguíveis de zero nos níveis convencionais de significância estatística. Por fim, os partidos que sancionam os legisladores acusados em escândalos de corrupção têm um grande efeito na resposta dos legisladores (estimativa = 0,37; e.p. = 0,03). É importante ressaltar que, como as preferências dos inquiridos em relação aos atributos individuais não são observadas diretamente no *conjoint design*, mitigamos as preocupações de que os padrões revelados sejam explicados simplesmente pelo viés da desejabilidade social.

A figura 33, por sua vez, apresenta o mesmo conjunto de resultados para a amostra de eleitores. Os resultados são amplamente consistentes com os padrões observados para os titulares de cargos. Os eleitores recompensam os partidos que promovem a transparência através das demonstrações financeiras dos candidatos e dos registos de

lobbying. Os tamanhos dos efeitos são semelhantes nas duas amostras. Por exemplo, o efeito marginal dos registos de *lobbying* é de 9,4 pontos para os eleitores (e.p. = 0,01) e 11,8 pontos para os legisladores (e.p. = 0,03). A única diferença substancial está na resposta à introdução dos limites de mandato nas listas de partidos. Os eleitores não recompensam mais as reformas inscritas nos estatutos do partido do que as soluções conjunturais propostas pela atual liderança. Os eleitores recompensam ambas as versões dos limites de mandato, mas as estimativas pontuais são menores para os limites de mandato inscritos nos estatutos do partido. Por fim, também consistente com a amostra de elite, observamos que as sanções aplicadas aos deputados envolvidos em casos de corrupção têm maior efeito no apoio partidário.

Figura 32 Resposta dos representantes políticos eleitos aos esforços de autorregulação partidária

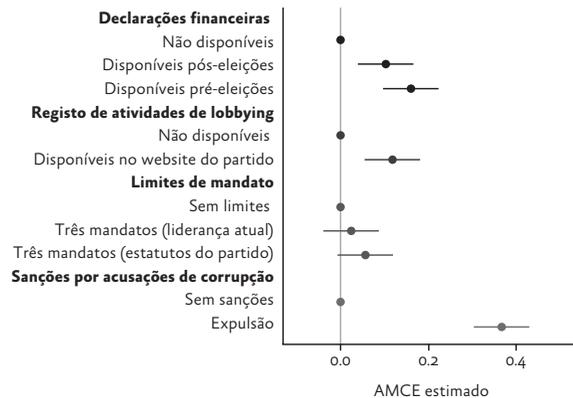
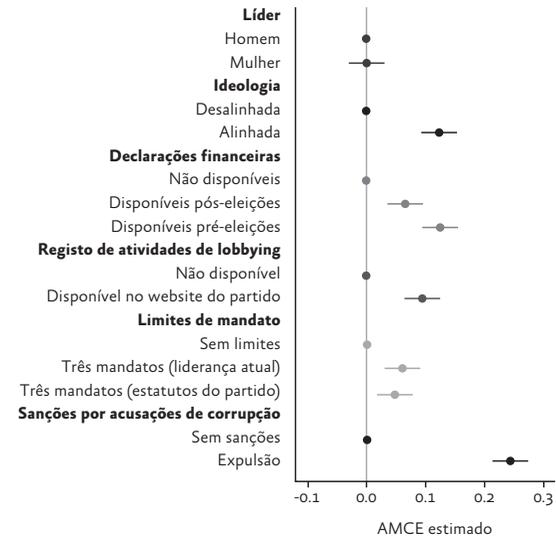


Figura 33 Resposta dos eleitores aos esforços de autorregulação partidária

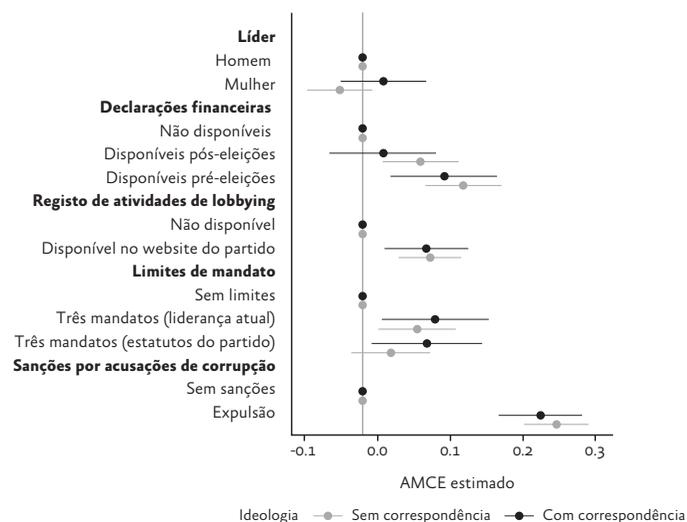


7.5. O consenso ideológico modera os efeitos dos esforços de autorregulação ética?

Até agora, a análise manteve as considerações ideológicas constantes. No entanto, os eleitores não avaliam os esforços de autorregulação ética que se encontrem num vácuo. As ligações partidárias e o consenso ideológico entre os eleitores e um determinado partido provavelmente moderam a forma como os indivíduos respondem aos esforços dos partidos para promover a transparência e a conduta ética dos seus membros. Por exemplo, o raciocínio motivado pode levar os eleitores a avaliar os partidos políticos que estão ideologicamente alinhados consigo de forma menos crítica (Leeper e Slothuus, 2014; Nasr, 2021). Se for esse o caso, deveríamos ver eleitores menos propensos a recompensar os esforços de autorregulação dos partidos

com os quais concordam ideologicamente. Para explorar esta hipótese, voltamos a estimar os modelos da figura 29, fazendo a distinção entre os partidos que estão ideologicamente alinhados, ou não, com os eleitores. A figura 30 fornece suporte parcial para o efeito moderador do consenso ideológico. Os efeitos dos partidos (1) divulgarem informações financeiras sobre os candidatos e (2) aplicarem sanções aos legisladores por acusações de corrupção são menores quando os eleitores estão ideologicamente alinhados com os partidos, mas os efeitos são pequenos e pouco fiáveis. Além disso, os efeitos da introdução dos limites de mandato nas listas são inconsistentes com esta previsão. Juntas, as constatações sugerem que os eleitores não podem recompensar os esforços de autorregulação ética de diferentes tipos de partidos da mesma forma. No entanto, os resultados não são conclusivos e requerem investigação adicional.

Figura 34 Resposta dos eleitores aos esforços de autorregulação partidária por consenso ideológico entre eleitor e partido



7.6. Conclusão do capítulo

Relatamos os resultados de duas experiências originais destinadas a estudar como políticos e eleitores avaliam os esforços dos partidos políticos para promover a transparência e a conduta ética. Encontramos semelhanças notáveis na forma como políticos e eleitores respondem a diferentes instrumentos de autorregulação, mas também diferenças relevantes no caso de limites de mandato para listas partidárias. As análises sugerem que, em graus variados, os titulares de cargos apoiam e os eleitores recompensam os esforços dos partidos políticos para se autorregularem. Também não encontramos qualquer evidência sistemática de que os efeitos destas reformas sejam moderados pelo alinhamento ideológico. O acordo entre os atores políticos diretamente afetados por estas reformas (políticos) e os principais responsáveis do processo de delegação de poderes (eleitores) sugere que a autorregulação ética pode ser uma estratégia eficaz para restaurar a confiança nos partidos políticos e promover a transparência nos cargos públicos.

Capítulo 8

Conclusão

Neste estudo, dedicamo-nos à tarefa de tentar compreender a crescente preocupação com o declínio percebido dos padrões éticos na vida política, colocando e tentando responder a quatro questões de investigação inter-relacionadas: (Q1) Terão os cidadãos e os políticos as mesmas expectativas sobre os padrões éticos na vida política?; (Q2) Até que ponto estarão os políticos cientes do risco reputacional associado à má conduta ética?; (Q3) Que medidas implementaram os políticos aos níveis partidário, parlamentar e governamental para mitigar estes riscos?; e (Q4) Terão os cidadãos e os políticos percepção da eficácia destas medidas destinadas a promover de forma semelhante a transparência e a conduta ética?

Utilizámos diferentes métodos de recolha de dados para abordar estas várias QI, e ser informativos e abrangentes na nossa análise dos desafios emergentes para a ética na vida política. Esta abordagem multimétodo permitiu-nos abordar as nossas QI de vários ângulos diferentes e superar vieses frequentemente associados a casos únicos, tornando assim os vários tipos de análises relatados particularmente reveladores.

Realizámos dois inquéritos à elite (aos representantes políticos nacionais e locais), cujos dados foram complementados com um inquérito aos cidadãos implementado praticamente ao mesmo tempo sob os auspícios do projeto EPOCA, financiado pela FCT. Usamos estes novos conjuntos de dados para abordar a Q1 e a Q2. Ambas as questões são importantes para compreender a crescente

preocupação com o declínio percebido dos padrões éticos na vida política. Afinal, «a qualidade ética da política democrática depende em grande parte da ética da relação entre o povo e os seus representantes políticos» (Uhr, 2006:225). A partir dos dados de inquérito recolhidos, torna-se evidente que a corrupção política tem tanto a ver com o incumprimento das normas legais/formais que regulam os cargos políticos, quanto com a forma como os cidadãos percebem certas condutas e práticas como aceitáveis ou inaceitáveis no exercício de deveres. As normas legais não especificam tudo o que o ocupante de um cargo de poder confiado pode ou não fazer. O comportamento dos políticos em exercício de funções é considerado em conformidade ou impróprio com base em «expectativas padronizadas» (Truman, 1971:347) sobre o seu papel nas instituições políticas. Assim, é importante avaliar se tais «expectativas de decência e civilidade» (Williams, 2006) se generalizaram entre os governantes e os governados de uma democracia. Utilizando novos dados de inquérito, e em linha com estudos semelhantes noutras democracias europeias, verificámos que os cidadãos demonstram menos tolerância para com a corrupção do que os seus representantes políticos eleitos, tanto a nível local como nacional. Os cidadãos valorizaram a honestidade como o princípio orientador que rege a conduta dos titulares de cargos nas instituições democráticas. E é precisamente aqui que as interpretações divergem: enquanto os *insiders* tendem a manter a norma legal como o único critério orientador da sua conduta, os cidadãos esperam um pouco mais em nome da honestidade, i.e., os políticos devem abster-se de relativizar ou de se envolverem em condutas que podem ser legais mas são consideradas impróprias. Não fazê-lo pode conduzir a uma quebra de confiança. Como John Uhr (2016: 223) alertou, numa democracia,

«a corrupção política avança sob a capa de muitos disfarces, incluindo o disfarce da política do costume». Em relação aos riscos reputacionais associados à corrupção política, não encontramos muitas discrepâncias entre a forma como os representantes políticos nacionais (deputados) e locais (eleitos locais) percebem as consequências reputacionais da corrupção política. Ambos os grupos de representantes políticos eleitos correm riscos reputacionais, não obstante a natureza variável das responsabilidades éticas associadas ao cargo político em discussão.

De seguida, mapeámos as medidas de autorregulação implementadas por partidos políticos, parlamentos e governos em toda a Europa, de forma a abordar a Q13. Recolhemos e classificámos os dados institucionais em três dimensões regulatórias: definição de normas (códigos de conduta), fiscalização e execução. Grande parte dos dados derivam de legislação específica, estatutos/regulamentos internos, códigos de conduta/ética e relatórios de avaliação multinacionais sobre ética política, como os relatórios do GRECO. De seguida, analisámos as tendências regulatórias de partidos, parlamentos e governos, e desenvolvemos um índice de verificação que mede a robustez dos regulamentos éticos de 17 parlamentos da UE. De forma geral, descobrimos que os regulamentos éticos dos partidos políticos, parlamentos e governos evoluíram positivamente ao nível da definição de normas (através da adoção de códigos de conduta/ética), mas com melhorias marginais no que diz respeito à fiscalização e execução dessas mesmas normas. Apesar dos benefícios reputacionais que poderiam ser retirados de práticas eficazes de regulação ética, particularmente num contexto de maior pressão externa, as melhorias foram marginais.

Alterar os regulamentos éticos não é fácil porque fazem parte integrante de legados históricos e «processos de auto-reforço

que estão a dificultar a transição dos atores políticos para outra alternativa» (Saint Martin, 2006:16). Além disso, a introdução de novos regulamentos éticos ou a modificação dos existentes muitas vezes requer a alteração de leis ou regulamentos internos, dependendo se os atores políticos embarcam na meta ou na autorregulação. Isto significa que diferentes partidos ou fações precisam alcançar um determinado grau de consenso sobre o modelo regulatório a ser adotado. As reformas éticas têm sempre efeitos distributivos: alguns grupos apoiarão a mudança, enquanto outros preferirão o *status quo* ou até mesmo a resistência à mudança. Dito isto, a elite política tende a manter-se coesa frente a pressões externas para uma maior regulação ética se esses esforços regulatórios minarem os seus interesses e/ou a sua capacidade para controlar a aplicação dessas normas. Isto não significa que a autorregulação seja sempre preferível à externalização do controlo por razões estratégicas. Os reguladores — lideranças partidárias, partidos representados no parlamento e executivos — podem responder à pressão externa concordando com padrões mínimos, orientados para ganhos simbólicos de curto prazo em vez de intenções de mudança de rumo a longo prazo. Além disso, a fiscalização e a execução externas não são, por si só, uma garantia de independência e imparcialidade. A robustez dos regimes regulatórios não é determinada pelo grau de externalização. Hoje, a maioria dos regimes tende a exibir uma combinação de elementos externos e de autorregulação, independentemente de serem percebidos como sendo eficazes ou não.

Complementamos este mapeamento multinacional dos esforços de autorregulação ética com cinco estudos de caso aprofundados escritos por especialistas nacionais de modo a obter informações sobre

a relevância de várias circunstâncias para o processo e o resultado do caso» (Flyvbjerg, 2006). Dois dos casos têm um longo histórico de autorregulação: um começou por mostrar sinais de decadência e transitou recentemente para a externalização (Reino Unido); e outro resistiu à externalização (Suécia) e manteve uma abordagem à ética política baseada na integridade sem aparente pressão da opinião pública para a mudança. Os outros três casos possuem insuficiências regulatórias e são percecionados como ineficazes: um evoluiu rapidamente de um sistema quase sem regulação ética formal para o estabelecimento de um regime regulatório elaborado e intrusivo (França); outro reagiu a um contexto de corrupção sistémica nos partidos e à intensa pressão da opinião pública para a mudança com a adoção de uma abordagem de meta-regulação — i.e., impondo obrigações de conformidade a todos os partidos políticos através de leis específicas e disposições no código penal (Espanha); e o terceiro tentou alcançar um equilíbrio entre as normas legais externas vinculativas e a autorregulação, mas os atores políticos adotaram repetidamente reformas éticas cosméticas desprovidas de normas claras e órgãos disciplinares adequados para garantir uma aplicação e execução eficazes (Portugal). Todos os estudos de caso anexos a este Relatório orientam o seu foco para as democracias parlamentares economicamente desenvolvidas e politicamente estáveis com diferentes sistemas jurídicos, diferentes percursos de democratização, diferentes culturas políticas e níveis de corrupção (percecionados) médios e baixos. Também apresentam diferentes abordagens e resultados em termos de esforços regulatórios para mitigar os riscos reputacionais associados à conduta não ética na política. Existe variância suficiente para informar os casos, e os dados são suficientemente extensos para identificar atributos e tendências comuns, ajudando assim à generalização dos resultados.

Tanto o mapeamento comparativo como os estudos de caso aprofundados sugerem que, em países com um bom histórico de execução de normas de conduta, é possível resistir com sucesso a mudanças que alterem o percurso, pelo menos de certo modo, até que o sistema regulatório comece a apresentar ineficiências. Quando os regulamentos éticos são sistematicamente percecionados como ineficazes, os agentes políticos ficam mais vulneráveis a pressões externas para a mudança e mais propensos a envolverem-se numa rotatividade de políticas originada pela adoção de normas enfraquecidas e mecanismos superficiais de fiscalização e execução. Também identificámos três tendências interligadas que já foram discutidas na literatura: um impulso para fomentar as regras escritas (formalização), condutas proibidas (proibicionismo) e padrões éticos aplicados externamente (externalização). Parece haver uma forte crença em todas as democracias europeias de que, ao transferir para órgãos externos (independentes) a responsabilidade de definir, fiscalizar e aplicar padrões éticos aos titulares de cargos políticos, o sistema de regulação ética tornar-se-á menos politizado, mais eficaz e, conseqüentemente, mais confiável para os cidadãos. Esta alegação não foi apoiada por nenhum elemento de prova. Tranquilizar o público de que *o problema* está a ser tratado — através da adoção de leis enfraquecidas e de órgãos de fiscalização e execução externos superficiais para combater práticas não éticas rotineiras dentro das instituições políticas centrais da democracia — tornou-se a norma. A regulação da ética política é uma questão de valência, o que significa que todos são a favor da adoção de mais e mais leis para conter condutas impróprias na política. Não é apenas «a coisa certa a fazer numa democracia», mas é também politicamente «barato de adotar», uma vez que a forma como algumas destas regras são formatadas tem

pouca ou nenhuma aplicabilidade e/ou a sua «execução é fraca» (Saint-Martin, 2006:17).

Por fim, para abordar a Q14, desenvolvemos duas *conjoint experiences* originais em inquéritos dirigidos aos cidadãos e à elite política. Com base no mapeamento dos esforços de autorregulação realizados em toda a Europa, selecionámos quatro atributos/medidas que variaram entre partidos em ambas as experiências — limites de mandato, demonstrações financeiras dos candidatos, registo de *lobbying* e demissão de legisladores acusados em casos de corrupção — para estudar as formas como políticos e eleitores avaliam os esforços dos partidos políticos na promoção da transparência e da conduta ética. As *conjoint experiences* permitiram-nos identificar os efeitos causais de diferentes esforços de autorregulação simultaneamente e reduzir o viés da desejabilidade social frequentemente associado às opiniões das pessoas sobre a ética política. Identificámos um grau de consenso entre políticos e eleitores relativamente a estes diferentes instrumentos de autorregulação, sugerindo que os titulares de cargos apoiam e os eleitores recompensam os esforços de autorregulação dos partidos políticos. Se isto representa a luz ao fundo do túnel ou um comboio que avança na nossa direção, não sabemos. É necessária mais investigação para compreender se estes esforços de autorregulação ética podem suprir as expectativas das pessoas e tornar-se numa estratégia eficaz para restabelecer a confiança nos partidos políticos e promover a transparência nos cargos públicos ou se políticos e eleitores permanecerão presos a um movimento perpétuo de reafirmação simbólica e delírio.

Anexos

Anexo 1

Tabela A1 Principais estudos baseados em inquéritos «Insider» e «Insider vs Outsider» sobre padrões éticos.

Estratos sociais	Estudo	País	Grupo alvo	Método de implementação	Trabalho de campo	Desenho	Amostra	Taxa de resposta	Medida de integridade / corrupção
Insider	(Atkinson e Mancuso, 1985)	Canadá	Deputados	Presencial	Março-Junho de 1983	10 cenários	120 contactos 84 entrevistas	70 %	Escalas de sete pontos para todas as questões (1=muito corrupto a 7=nada corrupto)
	(M. Jackson et al., 1994; M. Jackson e Smith, 1995)	Austrália (NGS)	Deputados ao nível estatal (câmaras altas e baixas)	Presencial	1990	10 cenários	154 contactos 105 entrevistas	68.2 %	Escalas de cinco pontos para todas as questões: (sobre se os casos eram corruptos, se pensavam que a maioria dos outros funcionários públicos concordaria que o ato era corrupto, e se pensavam que a maioria dos cidadãos concordaria)
	(Mancuso, 1993, 1995)	Reino Unido	Deputados	Presencial	1986–1988	Perguntas gerais sobre moralidade política mais 9 (14) cenários	250 contactos 100 respostas	40 %	Escalas de sete pontos para todas as questões (1=muito corrupto e 7=nada corrupto)
	(Pelizzo e Ang, 2008)	Indonésia	Deputados	Presencial	Janeiro de 2006	10 cenários	49 contactos 27 respostas	55.1 %	Escalas de sete pontos para todas as questões (1=muito corrupto a 7=nada corrupto)
	(Peters e Welch, 1978, 2002)	EUA	Senadores de 24 estados americanos	Postal	Outubro de 1975 – Janeiro de 1976	10 cenários	978 contactos 441 respostas	45 %	Escalas de cinco pontos para todas as questões: (acreditam que o cenário é corrupto; a maioria dos funcionários públicos condenaria este ato; e a maioria dos cidadãos condenaria este ato)
	(Gorta e Forell, 1995; NGS ICAC, 1994)	Austrália (NGS)	Funcionários do setor público	Postal	Maio — Agosto 1993	12 cenários	1,978 contactos 1,313 respostas	66.4 %	Escala de seis pontos aplicável a todas as questões para avaliar o quão desejável acharam que o comportamento foi, e quão prejudicial ou justificado consideraram ser. Além disso, foram utilizadas doze declarações de atitude relativas às definições de corrupção, o leque de comportamentos que podem ser considerados aceitáveis, e a denúncia de corrupção.

Estratos sociais	Estudo	País	Grupo alvo	Método de implementação	Trabalho de campo	Desenho	Amostra	Taxa de resposta	Medida de integridade / corrupção
	(NGS ICAC, 2001)	Austrália (NGS)	Funcionários do setor público	Postal	1999	12 cenários	1 503 contactos 785 respostas	52.2 %	Escala de seis pontos aplicável a todas as questões para avaliar o quão desejável acharam que o comportamento foi, e quão prejudicial ou justificado consideraram ser. Além disso, foram utilizadas doze declarações de atitude relativas às definições de corrupção, o leque de comportamentos que podem ser considerados aceitáveis, e a denúncia de corrupção.
<i>Insider vs Outsider</i>	(Allen e Birch, 2012, 2015)	Reino Unido	Candidatos com deputados em exercício, e cidadãos	Presencial/online e online, respetivamente	2005 e 2009 respetivamente	9 cenários	Candidatos e deputados: 1 979 contactos de candidatos. 696 respostas de candidatos, 81 dos quais de deputados em exercício Cidadãos: 1 978 contactos 1 388 respostas	Candidatos com deputados em exercício: 40,22% Cidadãos: 70,17%	Escala de tolerância ética: escala de sete pontos para cada cenário: 1=corrupto a 7=não corrupto.
	(Atkinson e Bierling, 2005)	Canadá	Políticos e cidadãos federais e regionais	Telefone	1996	11 declarações gerais de extensão da corrupção mais 15 cenários	Políticos federais e regionais: 208 respostas Cidadãos: 1 419 respostas	N/A	Declarações gerais codificadas de 1=discordo totalmente a 4=concordo totalmente. Escala de onze pontos para cada cenário, variando de 0=totalmente inaceitável a 10=totalmente aceitável.
	(M. Jackson e Smith, 1996)	Austrália (NGS)	Deputados ao nível estatal (câmaras altas e baixas) e eleitores	Presencial e telefone, respetivamente	1990 and 1993, respetivamente.	10 cenários	Deputados: 150 contactos 105 respostas Eleitores: 950 contactos 552 respostas	70% e 58%, respetivamente.	Escalas de cinco pontos para cada questão: (acreditam que o cenário é corrupto; a maioria dos agentes públicos condenaria este ato; e a maioria dos cidadãos condenaria este ato).

Estratos sociais	Estudo	País	Grupo alvo	Método de implementação	Trabalho de campo	Desenho	Amostra	Taxa de resposta	Medida de integridade / corrupção
	(Ko et al., 2012)	Coreia do Sul	Cidadãos e agentes do governo central, e agentes do governo local	2007 a 2010 e 2009 a 2011, respetivamente.			Cidadãos: 4 822 respostas Agentes públicos: 3 003 respostas	N/D	Examina a tolerância dos cidadãos a sete tipos de corrupção cinzenta (pequeno presente, promoção favorecida, presente de casamento, desconto, uso pessoal de propriedade pública, oferta de férias e presente a professores). Todos os cenários foram medidos utilizando uma escala de cinco pontos.
	(McAllister, 2000)	Austrália	Representantes eleitos e eleitores	Questionário de preenchimento pelo próprio para candidatos e eleitores	Março de 1996	8 aspetos da conduta ética	Deputados: 427 contactos 105 respostas Eleitores: 1 788 contactos 1 692 respostas	63,5% e 61,5%, respetivamente.	Escalas de cinco pontos para cada questão: de extremamente importante a não muito importante

Anexo 2

Índice de robustez da regulação ética

Tabela A2 Índice de robustez da regulação ética

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
			<i>NORMS</i>		
«A medida em que as normas existentes são juridicamente vinculativas ou não pode tornar o sistema de regulação ética mais ou menos robusto, o que justifica as pontuações escalonadas. Contudo, é comum que diversos instrumentos jurídicos coexistam e que as regras se encontrem dispersas, o que justifica a pontuação cumulativa.»	Q.2	1. Em que documentos legais estão estabelecidos esses princípios, regulamentos e procedimentos? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Regulamentos Internos/ Regras de Procedimento do Parlamento	0,4	1
			O Código de Conduta do Parlamento (ou um regime de ética e conduta	0,3	
			Uma resolução parlamentar	0,2	
			Outras leis aplicáveis e regulamentos	0,1	
			Não sei	0	
O universo de aplicação dos contribui para robustez do sistema e aborda possíveis problemas principal-agent, especialmente em posições mais próximas dos titulares de cargos políticos.	Q.3	2. Esses princípios, estendem-se a outros titulares de cargos relacionados com assuntos parlamentares? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Sim, também se estendem a...		1
			Staff de apoio ao grupo partidário (conselheiros, investigadores, estagiários e outros mandatários)	0,5	
			Staff parlamentar (agentes e funcionários)	0,25	
			Outros	0,25	
			Não, são apenas aplicáveis o a deputados	0	
			Não aplicável/Não sei	0	

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
<i>FISCALIZAÇÃO</i>					
A independência da fiscalização relativamente aos regulados é um aspeto fundamental da robustez do sistema. Não ser nomeado pelos regulados poderá assegurar que estes não nomeiem um indivíduo demasiadamente amigável.	Q7.7.	3. Como é nomeado o presidente do órgão de fiscalização ética?	Pelo presidente da assembleia	0,25	1
			Pelo plenário	0,5	
			Selecionado de entre os membros do órgão (no caso de órgãos colegiais)	1	
			Pelo funcionário mais graduado do Parlamento (i.e., Secretário-Geral/ Diretor — Geral/Escriturário Sénior/Chefe de Gabinete)	0,75	
			Não aplicável/Não sei	0	
Tal como o indicador anterior, a imobilidade do Presidente confere mais independência ao próprio e, por sua vez, mais robustez ao sistema de regulação ética.	Q7.9.	4. O presidente do órgão de fiscalização ética pode ser removido antes de terminar o seu mandato?	Sim	0	1
			Não	1	
			Não aplicável/Não sei	0	
Diferentes aspetos das vidas e atividades dos deputados e outras partes interessada podem dar origem a conflitos entre os seus cargos privados e públicos. No entanto, os órgãos de supervisão podem não ter o mandato para cobrir todos esses aspetos.	Q8.	5. Qual é o âmbito da fiscalização ética da conduta dos deputados ao abrigo das várias regras e estatutos de autorização? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Conflitos de interesse relacionados com os assuntos parlamentares em geral	0,1	1
			Emprego externo ou atividades remuneradas (conselhos ou comissão de empresas, sociedades de advogados ou consultoras, empresas de relações públicas e comunicação social, etc.)	0,1	
			Ocupações externas não remuneradas e filiações (organizações não governamentais, associações ou outras entidades legais, etc.)	0,1	
			Todas as questões relacionadas com o Código de Conduta do Parlamento	0,1	

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
<i>FISCALIZAÇÃO</i>					
Diferentes aspetos das vidas e atividades dos deputados e outras partes interessadas podem dar origem a conflitos entre os seus cargos privados e públicos. No entanto, o mandato dos órgãos de supervisão podem não cobrir todos esses aspetos.	Q8.	5. Qual é o âmbito da fiscalização ética da conduta dos deputados ao abrigo das várias regras e estatutos de autorização? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Qualquer participação ou parceria onde existam potenciais implicações para as políticas públicas ou onde essa participação dê ao deputado uma influência sobre os assuntos da entidade jurídica em questão	0,1	1
			Presentes, hospitalidade e convites para viajar	0,1	
			Contribuições de campanha	0,1	
			Qualquer apoio, seja financeiro, material ou em termos de staff, para além do fornecido pelo parlamento e concedido ao deputado por terceiros no âmbito das suas atividades políticas	0,1	
			Divulgação de ativos patrimoniais, passivos e juros	0,1	
			Outros interesses financeiros que possam influenciar o desempenho das funções do deputado	0,1	
		Não sei	0		
O papel dos órgãos de fiscalização pode mudar em diferentes sistemas. Alguns podem ter apenas um papel consultivo para a orientação dos deputados, enquanto outros podem desfrutar de poderes mais vastos e fortes, como as prerrogativas de investigação. Deste modo, a pontuação deste indicador é tanto escalonada (do poder mais fraco ao mais forte) como cumulativa (visto que alguns órgãos podem usufruir de mais de um destes poderes).	Q9.	6. Que funções tem o órgão de fiscalização ética em relação à conduta dos deputados? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Interpretativas e consultivas (sobre questões de conduta)	0,13	1

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
<i>FISCALIZAÇÃO</i>					
O papel dos órgãos de fiscalização pode mudar em diferentes sistemas. Alguns podem ter apenas um papel consultivo para a orientação dos deputados, enquanto outros podem desfrutar de poderes mais vastos e fortes, como as prerrogativas de investigação. Deste modo, a pontuação deste Disciplinar indicador é tanto escalonada (do poder mais fraco ao mais forte) como cumulativa (visto que alguns órgãos podem usufruir de mais de um destes poderes).	Q9.	6. Que funções tem o órgão de fiscalização ética em relação à conduta dos deputados? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Fiscalização/monitorização (de declarações patrimoniais, incompatibilidades e impedimentos e registos de interesse)	0,2	1
			Investigativas (de alegações de má conduta)	0,27	
			Disciplinar	0,33	
			Indução ética (formação sobre regras e procedimentos parlamentares, em particular, normas éticas)	0,07	
			Não sei	0	
A independência para agir pode contribuir para robustez do regulação. Se um órgão apenas puder agir em resposta às queixas daqueles que regula, então a sua autonomia para agir é reduzida. Tal como no indicador anterior, a pontuação é escalonada e cumulativa.	Q10.	7. Como pode o órgão de fiscalização ética intimar, questionar ou abrir um procedimento disciplinar contra um membro/representante por uma conduta não ética? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Agindo por iniciativa própria	0,33	1
			Agir relativamente a reclamações dos deputados, incluindo o presidente da assembleia	0,07	
			Agir em função de reclamações externas	0,2	
			Agir a pedido de um órgão externo (tribunal, agência especializada anticorrupção, órgão de auditoria, etc.)	0,13	
			Agir com base em relatos dos meios de comunicação social	0,27	
Não sei	0				
A obrigação de um órgão agir em relação a todas as alegações conhecidas torna mais difícil captar ou influenciar o órgão a findar uma investigação ou outra iniciativa em benefício do(s) indivíduo(s) e/ou grupo(s) parlamentar(es) em questão	Q11	8. O órgão de fiscalização ética é obrigado a agir em relação a qualquer alegação conhecida?	Sim, tem sempre de agir mediante uma alegação conhecida	1	1

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
<i>FISCALIZAÇÃO</i>					
A obrigação de um órgão agir em relação a todas as alegações conhecidas torna mais difícil captar ou influenciar o órgão a findar uma investigação ou outra iniciativa em benefício do(s) indivíduo(s) e/ou grupo(s) parlamentar(es) em questão.	Q11	8. O órgão de fiscalização ética é obrigado a agir em relação a qualquer alegação conhecida?	Não, pode decidir quando agir com base numa avaliação caso a caso	0,5	1
			Não aplicável/Não sei	0	
Canais de queixas acessíveis e transparentes tornam os órgãos de fiscalização mais abertos à sociedade e mais propensos a receber reclamações ou informações externas.	Q12	9. Existe um formulário de reclamações <i>online</i> e/ou um <i>email</i> oficial para que os membros do público denunciem alegadas más condutas ao órgão de fiscalização ética? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Sim	1	1
			Não	0	
			Não sei	0	
As normas de proteção dos denunciantes estabelecem que o anonimato nas reclamações torna as pessoas mais confortáveis para denunciar comportamentos ilícitos ou irregulares, uma vez que estão protegidas de represálias.	Q12.1	10. O órgão de fiscalização ética pode agir com base em denúncias/reclamações anónimas?	Sim, todas as reclamações devem ser consideradas	1	1
			Sim, se houver provas suficientes de uma alegada violação das regras e procedimentos	0,66	
			Não, todas as reclamações devem ser feitas por escrito e assinadas	0,33	
Por vezes, os órgãos de fiscalização podem deparar-se com informações que vão além da violação das regras de ética, mas equivalem a comportamentos criminosos. A possibilidade e autonomia do órgão para fazer denúncias às autoridades tornam os sistemas regulatórios mais robustos.	Q12.2	11. O órgão de fiscalização ética pode denunciar alegações infundadas feitas por membros do público às autoridades judiciárias?	Sim	1	1
			Não	0	
			Não aplicável/Não sei	0	

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
<i>EXECUÇÃO</i>					
Por favor, consulte a questão 3. Quando o órgão de fiscalização é o mesmo que o órgão de fiscalização, a questão foi respondida duas vezes.	Q7.17	12. Como é nomeado o presidente do órgão de execução ética?	Pelo presidente da assembleia	0,25	1
			Pelo plenário	0,5	
			Pelo funcionário mais graduado do Parlamento (i.e., Secretário-Geral/ Diretor — Geral/Escriturário Sénior/Chefe de Gabinete)	0,75	
			Selecionado de entre os membros do órgão (no caso de órgãos colegiais)	1	
			Não aplicável/Não sei	0	
Por favor, consulte a questão 4. Quando o órgão de fiscalização é o mesmo que o órgão de execução, a questão foi respondida duas vezes.	Q7.19	13. O presidente do órgão de execução ética pode ser removido antes de terminar o seu mandato?	Sim	0	1
			Não	1	
			Não aplicável/Não sei	0	
Existe uma série de sanções que os parlamentos ou órgãos de execução têm à sua disposição para punir infratores, o que torna a pontuação deste indicador cumulativa. As sanções aos deputados são uma questão sensível, dada a natureza do seu mandato representativo. Por conseguinte, o leque de sanções aplicáveis aos deputados varia em termos de severidade. Além de de ser cumulativa, a pontuação neste indicador também é em escala.	Q13	14. Que poderes disciplinares podem ser utilizados contra a conduta não ética de um deputado? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Advertência formal/ Chamada de atenção	0,035	1
			Repreensão registada	0,07	
			Pedido formal de desculpas do deputado ao parlamento	0,10	
			Suspensão temporária das funções parlamentares/ Nomeação de um deputado	0,14	
			Suspensão de salário e benefícios	0,17	
			Expulsão/perda de mandato	0,21	
			Desqualificação eleitoral em eleições futuras	0,24	
			Outras medidas	0,035	
Não aplicável/Não sei	0				

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
<i>EXECUÇÃO</i>					
	Q15	15. Os deputados têm o direito de serem ouvidos, apresentar provas e contestar as alegações durante a fase de instrução do processo disciplinar?	Sim	1	1
			Não	0	
			Não aplicável/Não sei	0	
	Q16	16. Se as medidas disciplinares forem decididas e aplicadas internamente pelo órgão de ética, quais são os procedimentos de votação?	Não existem procedimentos de votação	0,33	1
			Maioria simples	0,66	
			Maioria qualificada	1	
			Não aplicável/Não sei	0	
A avaliação parlamentar de medidas disciplinares significa que os sujeitos regulados têm uma palavra a dizer sobre as sanções que lhes são impostas, enfraquecendo assim a sua execução. Existe o risco de os deputados se conluíarem para protegerem um dos seus pares. Quanto menor for o grupo responsável pela avaliação, e.g., uma comissão parlamentar maiores são as hipóteses de conluio.	Q17	17. Estas medidas disciplinares são sujeitas a revisão parlamentar?	Sim, por uma comissão parlamentar designada	0,33	1
			Sim, em sessão plenária	0,66	
			Não	1	
			Não sei	0	
Aplicam-se os riscos de conluio abordados na questão 17.	Q19	18. Como é realizado o voto do plenário nestas decisões disciplinares?	Por maioria simples	0,5	1
			Por maioria qualificada	1	
			Não aplicável/Não sei	0	
A transparência e os instrumentos de responsabilização pública aumentam a robustez do sistema de regulação ética.	Q20	19. As decisões disciplinares finais são divulgadas publicamente?	Sim	1	1
			Não	0	
			Não aplicável/Não sei	0	

Premissas normativas	Q de Inquérito	Indicador	Pontuações	Pontuação	"Pontuação Máxima"
<i>EXECUÇÃO</i>					
As mesmas indicadas acima. A natureza dos instrumentos de transparência e responsabilização pública varia, bem como o seu alcance. Um relatório anual, por exemplo, tem menos alcance público do que um comunicado de imprensa, sendo-lhe assim atribuído menos peso na pontuação. Contudo, podem coexistir vários instrumentos, o que justifica a natureza cumulativa da pontuação.	Q19.1.	20. Se sim, como são publicitadas as decisões disciplinares finais? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.	Comunicação interna (apenas para deputados)	0,1	1
			Relatório anual	0,2	
			Website	0,3	
			Comunicado de imprensa	0,4	
			Não aplicável/Não sei	0	

Anexo 3

Inquérito de autoavaliação sobre órgãos de ética que regulam a conduta dos deputados

020.04.23

Nome do país:

Este questionário de autoavaliação foi concebido como parte de um projeto de dois anos sobre Ética e Integridade na Vida Pública e é conduzido pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

(ICS-ULisboa), Portugal, e financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS). O projeto centra-se em medidas de autorregulação ética implementadas por instituições representativas em todas as democracias da UE. Com este inquérito, faremos o mapeamento dos regulamentos de ética, regras e procedimentos disciplinares e órgãos de gestão de ética ao nível parlamentar (câmara baixa) em toda a Europa.

Devido às restrições da COVID-19, os nossos objetivos e instrumentos de investigação iniciais tiveram de ser reajustados. Em nome de toda a equipa de investigação, estamos muito gratos pela sua colaboração e compreensão.

IMPORTANTE: Este inquérito destina-se apenas para fins académicos. As informações recolhidas serão utilizadas estritamente nesses termos. Quaisquer materiais adicionais que os inquiridos julguem ser úteis partilhar podem ser enviados para nós via *email*: ethics@ics.ulisboa.pt

Se possível, gostaríamos que respondesse ao inquérito até 31 de maio.

Pode aceder ao inquérito *online* através deste link: XXXXX

Em alternativa, poderá preencher o formulário em anexo e enviá-lo para nós via *email* (ethics@ics.ulisboa.pt) ou por correio registado para:

Dr. Luís de Sousa

Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa) Universidade de Lisboa

Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9 1600-189 Lisboa

Portugal

MUITO IMPORTANTE: Neste inquérito, apenas cobrimos as câmaras baixas e os parlamentos de câmara única. Por uma questão de parcimónia e consistência, utilizaremos apenas os termos «parlamento» e «parlamentar» ao longo do questionário em referência a estes órgãos legislativos.

PARTE I. QUADRO JURÍDICO

Q1. Existe um quadro jurídico que estabeleça padrões éticos que regem o desempenho dos deveres oficiais ou o exercício das responsabilidades oficiais dos deputados?

- a) Sim (1)
- b) Não (2)

Q2. Em que documentos legais estão estabelecidos esses princípios, regulamentos e procedimentos? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

- a) Os regulamentos internos/regras de procedimento do parlamento (1)
- b) O código de conduta do parlamento (ou um regime de ética e conduta semelhante) (2)
- c) Uma resolução parlamentar (3)
- d) Outras leis e regulamentos aplicáveis (por favor especifique):
_____ (4)

Não sei (99)

Q2.1. Se a resposta à Q2 for b), quando foi adotado o código de Conduta?

Ano: _____ (1)

Não sei (99)

Q2.2. Quantas revisões/alterações foram feitas ao código de conduta desde a sua adoção?

Número: _____ (1)

Não sei (99)

Q2.3. Por favor, forneça um link para o documento (de preferência uma versão em inglês, caso esteja disponível):

URL:

Q3. Esses princípios, regulamentos e procedimentos estendem-se a outros titulares de cargos relacionados com assuntos parlamentares? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

Sim, também se estendem a...

- a) Staff de apoio ao grupo partidário (conselheiros, investigadores, estagiários e outros mandatários)(1)
- b) Staff parlamentar (agentes e funcionários) (2)
- c) Outro (por favor especifique): _____ (3)

Não, apenas se aplicam aos deputados. (4)

PARTE II. QUADRO INSTITUCIONAL

Q4. Existe um órgão ou um conjunto de órgãos designado responsável por gerir os padrões éticos que regem o desempenho dos deveres oficiais ou o exercício das responsabilidades oficiais dos seus membros?

- a) Sim (1)
- b) Não (2)

[Se a resposta à Q4 for b), avance até à Q19; se a resposta à Q4 for a), continue para a Q5]

Q5. Que razões levaram à adoção de um órgão ou conjunto de órgãos responsáveis pela fiscalização e execução dos padrões éticos junto dos deputados? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

- a) Executar o regulamento interno existente e os regulamentos parlamentares relevantes (1)
- b) Abordar os delitos éticos cometidos por certos deputados (2)
- c) Dar resposta à crescente preocupação dos cidadãos relativamente às normas parlamentares (3)
- d) Estar em linha com as melhores práticas internacionais (4)
- e) Outras razões (por favor especifique): _____ (6)

Não sei (99)

Gostaríamos agora de compreender como está estruturado no seu país o quadro institucional para a gestão dos padrões éticos dos deputados.

Estes órgãos de ética podem assumir várias formas e designações: (sub)comissão de padrões, comissão de ética, gabinete de conflitos de interesse, unidade de transparência, comissário de ética, etc.

De modo a captar os diferentes formatos nos vários países, distinguimos entre fiscalização supervisão (i.e., a monitorização e o aconselhamento dos membros em questões de conduta ética) e execução (i.e., obrigar à observância de regras e normas e aplicar sanções à má conduta dos deputados).

Alguns países adotaram um único órgão de ética responsável tanto pela fiscalização como pela execução, enquanto outros países separaram estas duas funções. Por favor, responda à seguinte pergunta tendo em conta esta distinção.

Q6. Que modelos de fiscalização e execução dos padrões éticos (códigos de conduta ou outras normas e orientações prescritivas) foram adotados para os deputados?

- a) Foi estabelecido um órgão interno de gestão da ética (colegial ou unipessoal) exclusivamente dedicado à fiscalização e execução da ética (1)
- b) Um órgão interno de fiscalização ética (colegial ou unipessoal), mas a execução das sanções é tratada pelos tribunais ou outros órgãos de aplicação da lei externos ao parlamento (2)
- c) Foi estabelecido um órgão externo de gestão da ética (colegial ou unipessoal) com funções de fiscalização, mas este órgão reporta ao parlamento e/ou partilha as responsabilidades de execução com o(s) órgão(s) estatutário(s) interno(s) (3)
- d) Outro (por favor especifique): _____
Não sei (99)

[Se a resposta à Q6 for a), por favor preencha a Secção A, começando na página 4]

[Se a resposta à Q6 for b) ou c), por favor preencha a Secção B, começando na página 5]

SECÇÃO A

Q7.1. Please state the official name of the collegial or single-person internal ethics body responsible for both the oversight and enforcement of ethical standards on Members of the Parliament:

- a) _____ (idioma original) (1)
- b) _____ (em Inglês) (2)

Q7.2. Quando é que o órgão de ética interno foi estabelecido por lei?

- a) Foi estabelecida em [ano] _____. (1)
- b) Ainda não foi estabelecido. (2)

Q7.3. O órgão de ética interno já está em funcionamento?

- a) Sim. Começou a funcionar em [ano] _____. (1)
- b) Não. Ainda não está em funcionamento. (2)

Q7.4. Por favor, forneça um link para a respetiva página web (caso esteja disponível):

URL:

Q7.5 Como classificaria o órgão de ética interno em termos da sua composição?

- a) Entidade unipessoal (1)
- b) Entidade colegial (2)

Q7.6. Qual é a composição do órgão de ética interno?

- a) Todos os deputados (1)
- b) Uma combinação de deputados e indivíduos externos ao parlamento (2)
- c) Staff parlamentar (agentes e funcionários) (3)
- d) Apenas membros externos ao parlamento (4)

Não sei (99)

Q7.7. Como é nomeado o presidente do órgão de ética interno?

- a) Pelo presidente da assembleia (1)
- b) Pelo plenário (2)
- c) Selecionado de entre os membros do órgão (no caso de um órgão colegial) (33)
- d) Pelo funcionário mais graduado do Parlamento (i.e., Secretário-Geral/Diretor-geral/Escriturário Sénior/Chefe de Gabinete) (4)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q7.8. . Como descreveria o atual presidente do órgão de ética interno?

- a) Masculino _____ ou Feminino _____ (1)
- b) Deputado _____ ou pessoa externa ao parlamento _____ ou alto funcionário da administração pública _____(2)
- c) Membro da maioria (partido ou coligação) _____ ou membro do principal partido da oposição _____ (3)

Q7.9. O presidente do órgão de ética interno pode ser removido antes de terminar o seu mandato?

- a) Sim (1)
 - b) Não (2)
- Não aplicável (97)
- Não sei (99)

Q7.10. Qual é a duração do seu mandato?

Número de anos: _____ (1)

SECÇÃO B

Q7.1. Indique o nome oficial do órgão de ética interno colegial ou unipessoal responsável pela fiscalização da conduta ética dos deputados:

- a) _____ (idioma original) (1)
- b) _____ (em Inglês) (2)

Q7.2. Quando é que o órgão de fiscalização ética foi estabelecido por lei?

- a) Foi estabelecida em [ano] _____. (1)
- b) Ainda não foi estabelecido. _____.(2)

Q7.3. O órgão de fiscalização ética já está em funcionamento?

- a) Sim. Começou a funcionar em [ano] _____. (1)
- b) Não. Ainda não em funcionamento. (2)

Q7.4. Por favor, forneça um link para a respetiva página web (caso esteja disponível):

URL:

Q7.5. Como classificaria o órgão de fiscalização ética interno em termos da sua composição?

- a) Entidade unipessoal (1)
- b) Entidade colegial (2)

Q7.6. Qual é a composição do órgão de fiscalização ética?

- a) Todos os deputados (1)
- b) Uma combinação de deputados e indivíduos externos ao parlamento (2)
- c) Staff parlamentar (agentes e funcionários) (3)
- d) Apenas membros de fora do parlamento (4)

Don't know (99)

Q7.7. Como é nomeado o presidente do órgão de fiscalização ética?

- a) Pelo presidente da assembleia (1)
- b) Pelo plenário (2)
- c) Selecionado de entre os membros do órgão (no caso de um órgão colegial) (3)
- d) Pelo funcionário mais graduado do Parlamento (i.e., Secretário-Geral/Diretor-geral/Escriturário Sénior/Chefe de Gabinete) (4)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q7.8. Como descreveria o atual presidente do órgão de fiscalização ética?

- a) Masculino _____ ou Feminino _____ (1)
- c) Deputado _____ ou pessoa externa ao parlamento ou alto

funcionário da administração pública _____ (2)

- d) Membro da maioria (partido ou coligação) _____ ou membro do principal partido da oposição _____ (3)

Q7.9. O presidente do órgão de fiscalização ética pode ser removido antes de terminar o seu mandato?

a) Sim (1)

b) Não (2)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q7.10. Qual é a duração do seu mandato?

Número de anos: _____ (1)

Q7.11. Indique o nome oficial do órgão de ética interno colegial ou unipessoal responsável pela execução das regras e normas junto dos deputados e a sanção da sua má conduta:

a) _____ (idioma original) (1)

b) _____ (em Inglês) (2)

Q7.12. Quando é que o órgão de execução ética foi estabelecido por lei?

a) Foi estabelecida em [ano] _____. (1)

b) Ainda não foi estabelecido. (2)

Q7.13. O órgão de execução ética já está em funcionamento?

a) Sim. Começou a funcionar em [ano] _____. (1)

b) Não. Ainda não em funcionamento. (2)

Q7.14. Por favor, forneça um link para a respetiva página web (caso esteja disponível):

URL:

Q7.15. Como classificaria o órgão de execução ética em termos da sua composição?

a) Entidade unipessoal (1)

b) Entidade colegial (2)

Q7.16. Qual é a composição do órgão de execução ética?

a) Todos os deputados (1)

b) Uma combinação de deputados e indivíduos externos ao parlamento (2)

c) Staff parlamentar (agentes e funcionários) (3)

d) Apenas membros de fora do parlamento (4)

Não sei (99)

Q7.17. Como é nomeado o presidente do órgão de execução ética?

- a) Pelo presidente da assembleia (1)
- b) Pelo plenário (2)
- c) Selecionado de entre os membros do órgão (no caso de um órgão colegial)
- d) Pelo funcionário mais graduado do parlamento (i.e., Secretário-Geral/Diretor-geral/Escriturário Sênior/Chefe de Gabinete) (4)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q7.18. Como descreveria o atual presidente do órgão de execução ética?

- a) Masculino _____ ou Feminino _____ (1)
- b) Deputado _____ ou pessoa externa ao parlamento _____ ou alto funcionário da administração pública _____(2)
- c) Membro da maioria (partido ou coligação) _____ ou membro do principal partido da oposição _____ (3)

Q7.19. O presidente do órgão de execução ética pode ser removido antes de terminar o seu mandato?

a) Sim (1)

b) Não (2)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q7.20. Qual é a duração do seu mandato?

Número de anos: _____ (1)

N.B.: Depois de preencher a SECÇÃO A ou a SECÇÃO B, ser-lhe-á colocado um conjunto específico de questões sobre fiscalização ética (PARTE III) e execução ética (PARTE IV).

PARTE III. ÂMBITO E FUNÇÕES DA FISCALIZAÇÃO ÉTICA

Vamos agora fazer-lhe algumas perguntas, especificamente sobre o âmbito e as funções do órgão de fiscalização ética no seu país.

Q8. Qual é o âmbito da fiscalização ética da conduta dos deputados ao abrigo das várias regras e estatutos de autorização? Por favor, seleccione todas as opções aplicáveis.

- a) Conflitos de interesse relacionados com os assuntos parlamentares em geral (1)
- b) Emprego externo ou atividades remuneradas (conselhos ou comissão de empresas, sociedades de advogados ou consultoras, empresas de relações públicas e comunicação social, etc.) (2)
- c) Ocupações externas não remuneradas e filiações (organizações não governamentais, associações ou outras entidades legais, etc.) (3)
- d) Todas as questões relacionadas com o código de conduta do parlamento (4)
- e) Qualquer participação ou parceria onde existem potenciais implicações para as políticas públicas ou onde essa participação dê ao deputado uma influência sobre os assuntos da entidade jurídica em questão (5)
- f) Presentes, hospitalidade e convites para viajar (6)
- g) Contribuições de campanha (7)

- h) Qualquer apoio, seja financeiro, material ou em termos de staff, para além daquele fornecido pelo parlamento, concedido por terceiros ao deputado em ligação às suas atividades políticas (8)
- i) Divulgação de ativos patrimoniais, passivos e juros (9)
- j) Outros interesses financeiros que possam influenciar o desempenho das deveres do deputado (10)

Não sei (99)

Q9. Que funções tem o órgão de fiscalização ética em relação à conduta dos deputados? Por favor, seleccione todas as opções aplicáveis.

- a) Interpretativas e consultivas (sobre questões de conduta) (1)
- b) Fiscalização/monitorização (de declarações patrimoniais, incompatibilidades e impedimentos e registos de interesses) (2)
- c) Investigativas (para alegações de má conduta) (3)
- d) Disciplinares (4)
- e) Indução ética (formação sobre regras e procedimentos parlamentares, especificamente padrões éticos) (5)

Não sei (99)

Q10. Como pode o órgão de fiscalização ética intimar, questionar ou abrir um procedimento disciplinar contra um membro/representante devido a uma conduta não ética? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

- a) Agir por iniciativa própria (1)
- b) Agir relativamente às reclamações dos deputados, incluindo o presidente da assembleia (2)
- c) Agir em função de reclamações externas (3)
- d) Agir a pedido de um órgão externo (tribunal, agência especializada anticorrupção, órgão de auditoria, etc.)(4)
- e) Agir com base em relatos dos meios de comunicação social (5)
Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q11. O órgão de fiscalização ética é obrigado a agir em relação a qualquer alegação conhecida?

- a) Sim, tem sempre de agir com base numa alegação conhecida (1)
- b) Não, pode decidir quando agir com base numa avaliação caso a caso (2)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q12. Existe um formulário de reclamações *online* e/ou um *e-mail* oficial para que os membros do público denunciem alegadas más condutas

ao órgão de fiscalização ética? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

a) Sim (1)

b) Não (2)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q12.1. O órgão de fiscalização ética pode agir com base em denúncias/reclamações anónimas?

- a) Sim, todas as reclamações devem ser consideradas (1)
- b) Sim, se houver provas suficientes de uma alegada violação das regras e procedimentos (2)
- c) Não, todas as reclamações devem ser feitas por escrito e assinadas (2)

Não aplicável (2) (97)

Não sei (99)

Q12.2. O órgão de fiscalização ética pode denunciar alegações infundadas feitas por membros do público às autoridades judiciais?

a) Sim (1)

b) Não (2)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

PARTE IV. ÂMBITO E FUNÇÕES DA EXECUÇÃO ÉTICA

Vamos agora fazer-lhe algumas perguntas, especificamente sobre o âmbito e as funções do órgão de execução ética no seu país.

Q13. Que poderes disciplinares podem ser invocados contra a conduta não ética de um deputado? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

- a) Advertência formal/Chamada de atenção (1)
- b) Repreensão registada (2)
- c) Pedido formal de desculpas do deputado ao parlamento (3)
- d) Suspensão temporária das funções parlamentares/ Nomeação de um deputado(4)
- e) Suspensão de salário e benefícios (5)
- f) Expulsão/perda de mandato (5)
- g) Desqualificação eleitoral em eleições futuras (6)
- h) Outras medidas (por favor especifique): _____ (7)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q14. Em geral, como são aplicadas estas medidas disciplinares?

- a) Em geral, são decididas e aplicadas internamente pelo órgão de gestão ética (1)
- b) Em geral, o órgão de fiscalização ética externo recomenda quais as medidas disciplinares a aplicar, mas o parlamento ou um órgão estatutário interno toma a decisão final e aplica as sanções em seu nome (2)
- c) Em geral, o órgão de fiscalização ética interno pode iniciar procedimentos disciplinares, mas a execução das sanções é tratada pelo Presidente da assembleia/Conselho do Parlamento ou pelo plenário (3)
- d) Geralmente, um órgão de fiscalização ética interno (colegial ou unipessoal), mas a execução das sanções é tratada pelos tribunais ou outros órgãos de aplicação da lei externos ao parlamento (4)

Não aplicável (97)

Não sei (99)

Q15. Os deputados têm o direito de serem ouvidos, apresentar provas e contestar as alegações durante a fase de instrução do processo disciplinar?

a) Sim (1)

b) Não (2)

Não sei (99)

Q16. Se as medidas disciplinares são decididas e aplicadas internamente pelo órgão de ética, quais são os procedimentos de votação?

- a) Maioria simples (1)
- b) Maioria qualificada (2)
- c) Não existem procedimentos de votação (3)
- Não sei (4)
- Não aplicável (5)

Q17. Estas medidas disciplinares são sujeitas a avaliação parlamentar?

- a) Sim, em sessão plenária (1)
- b) Sim, por uma comissão parlamentar designada (por favor especifique) (2)
- c) Não (3)
- Não sei (99)

Q18. Que medidas disciplinares exigem uma decisão/parecer final por votação em plenário para entrar em vigor? Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

- a) Advertência formal/Chamada de atenção (1)
- b) Repreensão registrada (2)
- c) Pedido formal de desculpas do deputado ao parlamento (3)

- d) Suspensão temporária das funções parlamentares/ Nomeação de um deputado (4)
- e) Suspensão de salário e benefícios (5)
- f) Expulsão/perda de mandato (5)
- g) Desqualificação eleitoral em eleições futuras (6)
- Não aplicável (97)
- Não sei (99)

Q19. Como se processa a votação do plenário nestas decisões disciplinares?

- a) Maioria simples (1)
- b) Por maioria qualificada (por favor especifique): _____ (2)
- Não aplicável (97)
- Não sei (99)

Q20. As decisões disciplinares finais são divulgadas publicamente?

- a) Sim (1)
- b) Não (2)
- Não aplicável (97)
- Não sei (99)

Q19.1. Se sim, como são publicitadas as decisões disciplinares finais?

Por favor, selecione todas as opções aplicáveis.

- a) Comunicação interna (apenas para deputados) (1)
- b) Website (2)
- c) Comunicado de imprensa (3)
- d) Relatório anual (4)
- Não sei (99)

PARTE V. INFORMAÇÃO ADICIONAL

O inquérito está prestes a terminar. Gostaríamos de fazer três pedidos de informações gerais.

Q19. Existem outras iniciativas que o parlamento está a implementar para melhorar a sua imagem junto dos cidadãos? (No máximo três).

1. _____

2. _____

3. _____

Q20. Gostaríamos que nos fornecesse links para quaisquer documentos relevantes citados e informações de apoio:

URL:

Q21. Tem mais comentários ou sugestões que gostaria de fazer?

Muito obrigado pela sua participação neste inquérito.

Anexo 4

Inquérito sobre a ética e integridade na política para representantes eleitos do governo local

Ética e Integridade na Política, 2020

Questionário n.º: _____

Bom dia/boa tarde/boa noite! Chamo-me (NOME DO ENTREVISTADOR/A) sou entrevistador/a da (NOME DA EMPRESA), uma empresa de estudos de mercado que está a realizar um inquérito para o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa sobre assuntos sociais e políticos em Portugal no âmbito de um projeto de investigação financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Antes de começar, queremos assegurar já que as suas respostas são confidenciais e serão tratadas em conjunto com as respostas dos outros inquiridos e nunca individualmente. Comprometemo-nos a garantir o total anonimato das suas respostas. Se ainda assim quiser, poderá retirar as suas respostas posteriormente para isso bastando contactar (E-MAIL DE CONTACTO), em conformidade com o Regulamento Geral de Proteção de Dados.

Desde já agradecemos a sua colaboração para responder ao inquérito que demora cerca de 30 minutos. A sua participação é voluntária e poderá ser interrompida a qualquer momento. Aceita participar no inquérito?

ETICA_P1. Qual dos seguintes valores é para si o mais importante quando pensa num estado democrático? (MOSTRAR CARTÃO) E qual é o segundo mais importante? (REGISTAR UMA RESPOSTA POR COLUNA)

	1º Lugar	2º Lugar
a) Compaixão	01	01
b) Eficiência	02	02
c) Honestidade	03	03
d) Igualdade	04	04
e) Imparcialidade	05	05
f) Informalidade	06	06
g) Legalidade	07	07
h) Mérito	08	08
i) Prestação de contas	09	09
J) Transparência	10	10
Outra: Qual?	98	
Outra: Qual?	98	
Recusa (SE ESPONTÂNEO)	97	97
Não sabe (SE ESPONTÂNEO)	99	99

ETICA_P2. O termo corrupção é recorrente nas conversas, mas pode significar coisas distintas para várias pessoas. Pensando no nosso país, quando ouve falar de corrupção, que palavras associa a esse assunto? Cite até ao máximo de três palavras. (NÃO SUGERIR NADA E ESCREVER ATÉ TRÊS PALAVRAS SUGERIDAS PELO INQUIRIDO)

ETICA_P2.1.	
Recusa (SE ESPONTÂNEO)	97
Não sabe (SE ESPONTÂNEO)	99

ETICA_P2.2.	
Recusa (SE ESPONTÂNEO)	97
Não sabe (SE ESPONTÂNEO)	99

ETICA_P2.3.	
Recusa (SE ESPONTÂNEO)	97
Não sabe (SE ESPONTÂNEO)	99

ETICA_P3. Vou ler-lhe um conjunto de situações relacionadas com o desempenho de cargos públicos e políticos. Gostaria de saber até que ponto considera que cada uma destas situações corresponde ou não a um caso de corrupção, usando uma escala de 0 a 10, em que 0 significa que não é corrupção e 10 significa que é corrupção. (MOSTRAR CARTÃO COM ESCALA; REGISTRAR APENAS UMA RESPOSTA POR VARIÁVEL/ITEM)

Não é corrupção										É corrupção										Recusa (SE ESPONTÂNEO)	Não sabe (SE ESPONTÂNEO)		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	97	99

ETICA_P3.1. Um presidente de câmara atribuiu por concurso a construção de habitações sociais a uma construtora da região. O dono desta empresa apoiou financeiramente a campanha do autarca.

ETICA_P3.2. Um banco privado foi resgatado sob a tutela do ministro das finanças. Quatro anos após ter cessado funções, o agora ex-ministro foi convidado para presidente do conselho de administração desse banco.

ETICA_P3.3. Um deputado recebeu uma avença de um escritório de advogados em troca de esclarecimentos sobre várias matérias legislativas em curso nas quais participa como legislador.

ETICA_P3.4. O presidente de uma entidade reguladora de produtos farmacêuticos e a sua família passaram férias na casa de um amigo, empresário no sector. A empresa em questão obteve uma autorização para a realização de testes a um novo medicamento.

ETICA_P3.5. Um funcionário público acelerou alguns processos tendo recebido uma gratificação da parte dos utentes interessados.

ETICA_P3.6. Um Procurador solicitou a um empresário 500 mil euros como contrapartida pelo arquivamento de uma investigação de branqueamento de capitais no sector imobiliário.

ETICA_P3.7. Um diretor de serviços de urbanismo de uma câmara cobrava informalmente 5 % de donativos por cada projeto urbanístico aprovado. O dinheiro era depositado numa conta de um centro social (IPSS) do qual é presidente.

ETICA_P3.8. Um vereador utilizou funcionários e máquinas da autarquia para realizar obras de restauro na sua quinta.

ETICA_P3.9. Um ministro nomeou o seu genro como assessor de imprensa.

ETICA_P3.10. Um indivíduo pediu à sua irmã, enfermeira num hospital, para falar com o médico a fim de antecipar a sua consulta que estava em lista de espera de 2 meses.

ETICA_P3.11. O governo acelerou a compra de EPI (equipamentos de proteção individual) a preços acima do mercado sem concurso (por adjudicação direta), justificando necessidade dos materiais para os hospitais públicos com a finalidade de combater a COVID-19.

ETICA_P4. Vou ler-lhe um conjunto de frases sobre o que pode ser ou não, em princípio, um ato corrupto. Utilizando uma escala de 0 a 10, em que 0 significa que discorda totalmente e 10 significa que concorda totalmente, diga-me, por favor, em que medida concorda com cada uma das seguintes frases. (MOSTRAR CARTÃO; REGISTRAR APENAS UMA RESPOSTA POR VARIÁVEL/ITEM)

Não é corrupção										É corrupção	Recusa (SE ESPONTÂNEO)	Não sabe (SE ESPONTÂNEO)
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	97	99

ETICA_P4.1. O comportamento tem de ser ilegal para ser denominado de corrupto.

ETICA_P4.2. Se a ação for feita por uma causa justa, não se trata de corrupção.

ETICA_P4.3. Não podemos chamar de corrupto um comportamento praticado pela generalidade das pessoas.

ETICA_P4.4. Se uma pessoa atuar com desconhecimento da lei, não a podemos chamar de corrupta.

ETICA_P4.5. Se o resultado de uma ação for benéfico para a população em geral, não se trata de corrupção.

ETICA_P5. Utilizando uma escala de 0 a 10, em que 0 significa que discorda totalmente e 10 significa que concorda totalmente, diga-me, por favor, em que medida concorda com cada uma das seguintes frases. (MOSTRAR CARTÃO; REGISTRAR APENAS UMA RESPOSTA POR VARIÁVEL/ITEM)

Não é corrupção										É corrupção	Recusa (SE ESPONTÂNEO)	Não sabe (SE ESPONTÂNEO)
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	97	99

ETICA_P5.1. Os políticos espelham os mesmos padrões de honestidade e integridade que a generalidade dos cidadãos.

ETICA_P5.2. Os políticos devem reger-se por padrões de honestidade e integridade superiores aos da generalidade dos cidadãos.

ETICA_P6. Imagine que toma conhecimento pessoal de uma grave violação das regras de conduta por parte de um colega do seu partido nos órgãos da autarquia. Qual seria a sua reação? (MÚLTIPLAS RESPOSTAS POSSÍVEIS, EXCETO SE OPTAR POR “A”, “NÃO SABE” ou “RECUSA”)

A) Não teria qualquer tipo de reação	01
B) Daria nota à comunicação social ou a um jornalista	02
C) Apresentaria uma denúncia aos órgãos de disciplina interna do partido	03
D) Apresentaria uma denúncia à tutela	04
E) Faria uma denúncia ao Ministério Público	05
Recusa (SE ESPONTÂNEO)	97
Não sabe (SE ESPONTÂNEO)	99

ETICA_P7. (No caso de o entrevistado NÃO responder “B”, “C”, “D” e “E”) à ETICA_P6: Qual ou quais das seguintes razões fariam com que não denunciasses essa situação? Pode escolher mais do que uma razão (MOSTRAR LISTA; REGISTRAR VÁRIAS RESPOSTAS)

A) Porque tenho receio de sofrer represálias pessoais ou políticas	01
B) Porque tenho receio de que a minha família possa sofrer represálias	02
C) Porque tenho receio dos danos reputacionais à minha imagem	03
D) Porque as denúncias nunca resultam em nada	04
E) Porque isso iria prejudicar a imagem dos meus pares	05
F) Porque isso iria prejudicar a imagem do partido	06

C) Porque isso iria prejudicar a imagem do município	07
H) Porque isso iria prejudicar a imagem que a opinião pública tem sobre a política e os políticos	08
I) Porque não compensa o tempo e os custos que isso teria para mim	09
J) Porque, na política, às vezes, somos forçados a atos incorretos	10
Outra: Qual? _____	98
Eu denunciaria sempre um caso de corrupção	96
Recusa (SE ESPONTÂNEO)	97
Não sabe (SE ESPONTÂNEO)	99

ETICA_P8. Imagine que o seu nome aparecia associado a um escândalo de corrupção política. Quais acha que seriam as principais implicações para a sua vida pessoal e profissional que resultariam dessa exposição pública? Utilizando uma escala de 0 a 10, onde 0 significa “nada relevante” e 10 significa “totalmente relevante”, avalie quais as implicações que mais a/o preocupam enquanto político (MOSTRAR CARTÃO COM ESCALA; REGISTRAR APENAS UMA RESPOSTA POR VARIÁVEL/ITEM)

Não é corrupção											É corrupção	Recusa (SE ESPONTÂNEO)	Não sabe (SE ESPONTÂNEO)
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	97	99	

ETICA_P8.1. Danos reputacionais à minha imagem

ETICA_P8.2. Danos reputacionais à imagem do partido a que pertença

ETICA_P8.3. Perda do respeito da minha família e amigos

ETICA_P8.4. Impossibilidade de me reeleger

ETICA_P8.5. Contribuição para o descrédito da política e dos políticos

ETICA_P8.6. Perda de respeito por parte dos pares

ETICA_P8.7. Danos na imagem do órgão autárquico a que pertença

P9. EXPERIÊNCIA CONJOINT

Nas próximas perguntas, procuramos compreender as suas preferências sobre diferentes medidas de autorregulação que os partidos em Portugal podem adotar. Para tal, vamos apresentar-lhe dois partidos possíveis e alguma informação sobre eles. Com base nessa informação, pedimos-lhe que avalie os esforços dos partidos.

Vamos repetir esta questão quatro vezes com diferentes pares de partidos.

A informação apresentada descreve um cenário hipotético e não representa qualquer partido português.

Lista de atributos

Atributos	Valores possíveis
1. Posição sobre a limitação de mandatos	A liderança do partido não impõe limitação de mandatos
	A liderança do partido excluiu de qualquer lista os candidatos com três mandatos autárquicos consecutivos
	De acordo com o estatuto do partido, os candidatos com três mandatos autárquicos consecutivos são excluídos de qualquer lista
2. Declaração de rendimentos dos candidatos	<input type="radio"/> partido não disponibiliza as declarações de rendimentos dos candidatos
	<input type="radio"/> partido vai colocar as declarações de rendimentos de todos os candidatos no site do partido depois das eleições
	<input type="radio"/> partido publica as declarações de rendimentos de todos os candidatos no site do partido antes das eleições
3. Registo de reuniões com grupos de interesse	Não está previsto
	<input type="radio"/> partido promete disponibilizar no seu site um registo das reuniões com grupos de interesse
4. Punições a autarcas acusados em caso de corrupção	Não estão previstas
	<input type="radio"/> partido promete expulsar os autarcas acusados em casos de corrupção

Com base nessa informação, se tivesse que escolher entre um desses partidos, em qual votaria?

DADOS DE CARACTERIZAÇÃO

Para terminar, serão solicitados alguns dados de caracterização. Salientamos, uma vez mais, que os dados recolhidos são anónimos e confidenciais. A presente informação é recolhida para efeitos meramente estatísticos.

D1. Registrar o Género do inquirido:

Masculino 1
Feminino 2

D2. Importa-se de me dizer a sua idade? ' ___ ' ___ ' ___ ' Anos

Recusa (SE ESPONTÂNEO)

Não Sabe (SE ESPONTÂNEO)

D3. Importa-se de me dizer qual o nível de instrução mais elevado que concluiu? (Registrar apenas uma resposta).

Ensino básico nível 1 (primária/4ª classe)	01
Ensino básico nível 2 (atual 6ºano/ antigo 2º ano do liceu)	02
Ensino básico nível 3 (atual 9ºano/ antigo 5º ano do liceu)	03
Secundário (atual 12º ano — antigo 7º ano do liceu) / Cursos médios	04
Licenciatura / curso superior	05
Pós-graduação	06
Mestrado	07
Doutoramento	08
Recusa (Se espontâneo)	97
Não sabe (Se espontâneo)	99

D4. Situação profissional:

(Escolha apenas uma opção.)

Patrão	(1)
Trabalhador por conta própria	(2)
Trabalhador por conta de outrem (sector público)	(3)
Trabalhador por conta de outrem (sector privado)	(4)
Outra: Qual? _____	(5)

D5. Pensando nas suas opiniões políticas, como é que se posicionaria nesta escala? (Registrar apenas uma resposta)

Extrema esquerda => **ir para D6**

Esquerda => **ir para D6**

Centro-esquerda => **ir para D6**

Centro => **ir para D5.1**

Centro-direita => **ir para D6**

Direita => **ir para D6**

Extrema Direita => **ir para D6**

Recusa (SE ESPONTÂNEO)

Não Sabe (SE ESPONTÂNEO)

D5.1. Se tivesse mesmo de escolher entre centro-esquerda e centro-direita, qual delas escolheria?

Centro-esquerda

Centro-direita

Recusa (SE ESPONTÂNEO)

Não Sabe (SE ESPONTÂNEO)

D6. Independentemente de pertencer a uma religião em particular, numa escala de 0 a 10, diria que é uma pessoa...:

Nada religiosa 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Muito religiosa

D7. Há quanto tempo exerce um cargo eletivo (em anos consecutivos)?

_____ Anos

A equipa envolvida neste projeto gostaria de agradecer, uma vez mais, a sua colaboração.

ENTREVISTADOR:

NOME: _____ NÚMERO: '___' '___' '___' '___' '___'

REVISOR: '___' '___' CODIFICADOR: '___' '___'

Referências

ABRAHAM, J., Kurniadi, M., Andang Sari, E., Ali, M., Manurung, R., e Warnars; H., «Prediction of guilt and shame proneness based on disruption to psychological contract: A new light for corruption prevention», *Heliyon*, 6(6), Artigo: e04275, 2020.

ADSERÀ, A., Boix, C., e Payne, M. «Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 2003, pp. 445–490, DOI: 10.1093/jleo/ewg017.

ALATAS, S.H., *Corruption and The Destiny of Asia*, Malásia: Prentice Hall, 1999.

ALLEN, D. W., «Corruption, Scandal, and the Political Economy of Adopting Lobbying Policies: An Exploratory Assessment», *Public Integrity*, 4(1), 2002, pp. 13–42, DOI: 10.1080/15580989.2001.11770895.

ALLEN, N., e Birch, S., «On either side of a moat? Elite and mass attitudes towards right and wrong», *European Journal of Political Research*, 51(1), 2012, pp. 89–116, DOI:10.1111/j.1475-6765.2011.01992.x.

ALLEN, N., e Birch, S., *Ethics and Integrity in British Politics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2015, DOI:10.1017/CBO9781107279568.

ANDERSSON, S., «Sammanfattning och rekommendationer», em *Motståndskraft, oberoende, integritet: kan det svenska samhället stå emot korruption? National Integrity System Assessment Sweden 2011*, S. Andersson (Ed.), Estocolmo: Transparência Internacional Sverige, 2012, pp. 17–37.

ANDERSSON, S., e Anechiarico, F., *Corruption and corruption control: Democracy in the balance*, Nova Iorque e Londres: Routledge, 2019.

ANDERSSON, S., Ersson, S., e Redebäck, S., «Regeringen», em *Motståndskraft, oberoende, integritet: kan det svenska samhället stå emot korruption? National Integrity System Assessment Sweden 2011*, S. Andersson (ed.), Estocolmo: Transparency International Sverige, 2012, pp. 141–164.

ATKINSON, M. M., e Bierling, G., «Politicians, the Public and Political Ethics: Worlds Apart», *Canadian Journal of Political Science*, 38(4), 2005, pp. 1003–1028.

ATKINSON, M. M., e Mancuso, M., «Do We Need a Code of Conduct for Politicians? The Search for an Elite Political Culture of Corruption in Canada», *Canadian Journal of Political Science*, 18(3), 1985, pp. 459–480, DOI:10.1017/S000842390003242X.

AYRES, I., e Braithwaite, J., *Responsive Regulation*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 1992.

BÅGENHOLM, A., «Throwing the rascals out? The electoral effects of corruption allegations and corruption scandals in Europe 1981–2011», *Crime, Law and Social Change*, 60(5), 2013, pp. 595–609, DOI:10.1007/s10611-013-9482-6.

BARBER, B., *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983.

BATISTA, M., Rocha, V., e dos Santos, J. L. A., «Transparency, corruption, and mismanagement: An analysis of Brazilian

municipalities», *Revista de Administração Pública*, 54(5), 2020, pp. 1382–1401, DOI:10.1590/0034-761220190290.

BECQUART-LECLERCQ, J., «Paradoxes de la corruption politique», *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 31, 1984, pp. 19–36.

BEETHAM, D. (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, SAGE Modern Politics Series (Vol. 36), Londres, Reino Unido, Sage, 1994.

BERGMAN, T., «Sweden: From separation of power to parliamentary supremacy — and back again?», em *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, K. Strom, W. C. Müller, e T. Bergman (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 594–619.

BERTELSMANN Stiftung., *SGI 2020: Sweden*, 2021, Retirado de <https://www.sgi-network.org/2020/Sweden>.

BERTI, C., Bratu, R., e Wickberg, S., «Corruption and the media», em *A Research Agenda for Studies of Corruption*, A. Mungiu-Pippidi e P. M. Heywood (eds.), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 107–117.

BEZES, P., e Lascoumes, P., «Percevoir et Juger la “corruption politique”. Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique», *Revue française de science politique*, 55(5–6), 2005, pp. 757–786, DOI:10.3917/rfsp.555.0757.

BLOMEYER, R., «Parliamentary Integrity Systems in Europe — the Personal-Responsibility Dimension», *Journal of Legislative Studies*, 26(4), 2020, pp.558–577.

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

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

BLUNDO, G., «Décrire le caché: Autour du cas de la corruption», em *Pratiques de la description*, G. Blundo and J.-P. O. de Sardan (Eds.), Paris, France: Éditions de l'EHÉSS, 2003, pp. 75–111.

BOLLEYER, N., e Smirnova, V., «Parliamentary Ethics Regulation and Trust in European Democracies», *West European Politics*, 40(6), 2017, pp. 1218–40, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2017.1290404>.

BOLLEYER, N., Smirnova, V., Di Mascio, F., e Natalini, A., «Conflict of Interest Regulation in European Parliaments: Studying the Evolution of Complex Regulatory Regimes», *Regulation and Governance*, 14(3), 2018, pp. 428–446, Disponível em: <https://DOI.org/10.1111/rego.12221>.

BOLLEYER, N., *The State and Civil Society: Regulating Interest Groups, Parties, and Public Benefit Organizations in Contemporary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

BOWLER, S., e Karp, J. A., «Politicians, scandals, and trust in government», *Political Behavior*, 26(3), 2004, pp. 271–287, DOI:10.1023/B:POBE.0000043456.87303.3a.

BRAITHWAITE, J. e Makkai, T., «Trust and compliance», *Policing Society*, Vol.4, Issue 1, 1994, pp. 1–12.

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

BRUNETTI, A., e Weder, B., «A free press is bad news for corruption», *Journal of Public Economics*, 87(7–8), 2003, pp. 1801–1824, DOI:10.1016/S0047-2727(01)00186-4.

BRUUN, N., e Lindström, E., *Svängdörr i staten: En ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2012:1*, Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet, 2012.

CARESS, S. M., e Kunioka, T. T., «Term limits and their consequences: the aftermath of legislative reform», Albany, NY: SUNY Press, 2012.

CAREY, J. M., Niemi, R. G., e Powell, L. W., «The effects of term limits on state legislatures», *Legislative Studies Quarterly*, 23(2), 1998, pp. 271–300.

CARTIER-BRESSON, J., «Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange», *Political Studies*, 45(3), 1997, pp. 463–476, DOI:10.1111/1467-9248.00091.

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

CHRISTMANN, P., «Economic performance, quality of democracy and satisfaction with democracy», *Electoral Studies*, 53, 2018, pp. 79–89.

CIALDINI, R. B., Reno, R. R., e Kallgren, C. A., «A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce

Littering in Public Places», *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(6), 1990, pp. 1015–1026. DOI:10.1037/0022-3514.58.6.1015.

Committee on Standards, *Review of the Code of Conduct (proposals for consultation)*, House of Commons Committee on Standards, 2021. Relatório da Comissão, (Betänkande 1983/84:KU15 — Om revidering av ledamöternas arvode. 1983, Retirado de: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/om-revidering-av-ledamoternas-arvode-fors_G701KU15.

Relatório da Comissão, Betänkande 1989/90:KU36 — Riksdagens arbetsformer. (1990, Retirado de: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/riksdagens-arbetsformer_GD01KU36.

Relatório da Comissão, Betänkande 2007/08:KU14 — Författningsfrågor, 2008, Retirado de: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/forfattningsfragor_GV01KU14.

Relatório da Comissão, Betänkande 2010/11:KU23 — Offentlig förvaltning, 2011, Retirado de: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_GY01KU23.

COWELL, R., Downe, J. e Morgan, K., «Managing Politics? Ethics Regulation and Conflicting Conceptions of “Good Conduct”», *Public Administration Review*, 74(1), 2014, pp. 29–38, Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24029373>.

DÁVID-BARRETT, E., *Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door between Government and Business*, Londres: Transparency International UK, 2011.

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

DÁVID-BARRETT, E., «Regulating conflicts of interest in public office» em *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*, Editado por A. Graycar, 2020. pp. 406–420.

DOBSON Phillips, R., «British Standards Landscape: A mapping exercise.», Committee on Standards in Public Life, 2019.

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

DE SOUSA, L., «“I Don’t Bribe, I Just Pull Strings”: Assessing the Fluidity of Social Representations of Corruption in Portuguese Society», *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 2008, pp. 8–23, DOI:10.1080/15705850701825402.

DE SOUSA, L., «New Challenges to Political Party Financial Supervision in Portugal», *South European Society and Politics*, 19(1), 2014, pp. 113–134, DOI: 10.1080/13608746.2014.888276.

DE SOUSA, L., *Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal, 2006*, Arquivo Português de Informação Social, 2019, APIS0038, Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.20/2051>, Accessed on 26 January 2022.

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

DE SOUSA, L. e Triães, J. (eds.), *A Corrupção e os Portugueses — Atitudes, Práticas e Valores*. Lisbon: Edições RCP, 2008.

DE SOUSA, L., e Calca, P., «Understanding corruption through the analysis of court case content: research note», *Qualitative Research Journal*, 21(2): 2020) 135–147. DOI:10.1108/QRJ-04-2020-0029.

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

DE SOUSA, L., Pinto, I. R., Clemente, F., e Gouvêa Maciel, G., «Using a three-stage focus group design to develop questionnaire items for a mass survey on corruption and austerity: a roadmap», *Qualitative Research Journal*, 21(3), 2021, pp. 304–319, DOI:10.1108/QRJ-09-2020-0110.

DE SOUSA, L., Tavares, A., da Cruz, N., e Jorge, S. (eds.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015.

DELLA PORTA, D. e Vannucci, A., «Corruption as a Normative System», Prepared for presentation at the International Conference on Corruption control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe — Latin America, 2005.

DEMMKE, C., Autioniemi, J. e Lenner, F., «Explaining the Popularity of Integrity Policies in Times of Critical Governance — The Case of Conflicts of Interest Policies for Ministers in the EU-Member States», *Public Integrity*, 2021, DOI: 10.1080/10999922.2021.1987056.

DEMMKE, C., Autioniemi, J. e Lenner, F., «The end of the world as we know it — public ethics in times of de-standardization

and individualization», *Public Management Review*, 2021a, DOI: 10.1080/14719037.2021.2000221.

DEMMKE, C., and Moilanen, T., *Effectiveness of public-service ethics and good governance in the central administration of the EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis*, 2011, Retirado de: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2011_2_PL_Effectiveness_of_Good_Governance_and_Ethics_in_Central_Administrations.pdf.

DOBEL, J. P., «The ethics of resigning», *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2), 1999, pp. 245–263.

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

Comissão Europeia, *Eurobarómetro Especial 470. Corrupção*, 2017, Retirado de: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/470/surveyKy/2176>.

FÄRDIGH, M., Andersson, E., e Oscarsson, H., «Reexamining the Relationship Between Press Freedom and Corruption», *QoG Working Paper Series*, 13, 2011.

FERRAZ, C., e Finan, F., «Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments», *American Economic Review*, 101(4), 2011, pp. 1274–1311.

FLYVBJERG, B., «Five Misunderstandings About Case-Study Research», *Qualitative Inquiry*, 12(2). 2006, pp. 219–245.

GANNETT, A., e Rector, C., «The Rationalization of Political Corruption», *Public Integrity*, 17(2), 2015, pp. 165–175, DOI:10.1080/1099922.2015.1000654

GHEMIRE, A., *Le tiers-état du palais Bourbon. La professionnalisation contrariée des collaborateurs parlementaires de l'Assemblée*, Mémoire de Master, Université Paris Nanterre, 2021.

GILMAN, S. C., *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons*, 2005, Retirado de: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.

GORTA, A., e Forell, S., «Layers of decision: Linking social definitions of corruption and willingness to take action», *Crime, Law and Social Change*, 23(4), 1995, pp. 315–343, DOI:10.1007/BF01298447.

GOUVÊA Maciel, G., e de Sousa, L., «Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union», *Social Indicators Research*, 140(2), 2018, pp. 653–674, DOI:10.1007/s11205-017-1779-x.

GOUVÊA Maciel, G., Magalhães, P.C., de Sousa, L., Pinto, I.R., e Clemente, F., «A Scoping Review on Perception-Based Definitions and Measurements of Corruption», *Public Integrity*, 2022, DOI: 10.1080/1099922.2022.2115235.

Gabinetes do Governo da Suécia, *Public access to information and secrecy: The legislation in brief*, 2020, Retirado de: <https://www.regeringen.se/4a76f3/contentassets/2c767a1ae4e8469fbfdofc044998ab78/public-access-to-information-and-secrecy.pdf>.

GRECO *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Sweden: Transparency of Party Funding (Theme II)*, Adotado pelo GRECO na sua 41ª Assembleia Geral, Estrasburgo, fevereiro 2009, pp. 16–19, Retirado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca1b2>.

GRECO *Fourth Evaluation Round Evaluation Report on Sweden — Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. Adotado pelo GRECO na sua 61ª Assembleia Geral, Estrasburgo, outubro 2013, pp. 14–18, Retirado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>.

GRECO *Fourth Evaluation Round Evaluation Report on Sweden. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second compliance report Sweden*, Adotado pelo GRECO na sua 77ª Assembleia Geral, Estrasburgo, outubro de 2017, pp. 16–18, Retirado de: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680760836>.

GRECO *Evaluation report: Sweden (Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies)*, Adotado pelo GRECO na sua 82ª Assembleia Geral, Estrasburgo, março 2019, pp. 18–22, Retirado de: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680943be3>.

GREENE, I, «Conflict of interest and the Canadian constitution: An analysis of conflict of interest rules for Canadian cabinet ministers», *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 23(2), 1990, pp. 233–256.

GROOP, C., *Accountability and corruption: a study into political institutions as referees between principals and agents*, Åbo: Åbo Akademi University Press, 2013.

HAINMUELLER, J., Hangartner, D., e Yamamoto, T., «Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(8), 2015, pp. 2395–2400.

HALL, P.A. e Taylor, R.C., «Political Science and the Three New Institutionalisms», <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

HEIDENHEIMER, A. J., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New York, NY: Holt, Rinehart & Winston of Canada Ltd., 1970.

HEIDENHEIMER, A. J., «Disjunctions between corruption and democracy? A qualitative exploration», *Crime, Law and Social Change*, 42(1), 2004, pp. 99–109, DOI:10.1023/b:cris.0000041039.59712.db.

HEYWOOD, P., «Political Corruption: Problems and Perspectives», *Political Studies*, 45(XLV), 1997, pp. 417–35.

HEYWOOD, P. M., «Measuring Corruption: perspectives, critiques, and limits.» em *Routledge handbook of political corruption*, P.M. Heywood (ed.), Londres: Routledge, 2015, pp. 137–153.

HINDESS, B., «Democracy and Disenchantment», *Australian Journal of Political Science*, 32(1), 1997, pp. 79–93.

HINE, D., «Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes.», in *Public Ethics and Governance: Standards*

and Practices in Comparative Perspective D. Saint-Martin & F. Thompson (eds.), Bingley, Reino Unido: Emerald Group Publishing Limited, 2006, Vol. 14, pp. 43–69, DOI:10.1016/S0732-1317(05)14004-4.

HOLMBERG, S., Lindberg, S., and Svensson, R., «Trust in parliament», *Journal of Public Affairs*, 17(1–2), Article: e1647, 2017.

HOOD, C., James, O., Scott, C., Jones, G. W., e Travers, T., *Regulation inside government: Waste watchers, quality police, and sleaze-busters*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

HORIUCHI, Y., Markovich, Z. D., e Yamamoto, T., «Does conjoint analysis mitigate social desirability bias?», *Working paper*, 2020, Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3219323.

HUBERTS, L., *The integrity of governance. What it is, what we know, what is done, and where to go*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

HUSTED, B. W., «Honor among Thieves: A Transaction-Cost Interpretation of Corruption in Third World Countries», *Business Ethics Quarterly*, 4(1), 1994, pp. 17–27.

JACKSON, D., e Köbis, N. C., «Anti-corruption through a social norms lens», *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, 7, 2018.

JACKSON, M., e Smith, R., «Everyone’s doing it! Codes of ethics and New South Wales parliamentarians’ perceptions of corruption», *Australian Journal of Public Administration*, 54(4), 1995, pp. 483–493. DOI:10.1111/j.1467-8500.1995.tb01162.x.

JACKSON, M., e Smith, R., «Inside moves and outside views: An Australian case study of elite and public perceptions

of political corruption», *Governance*, 9(1), 1996, pp. 23–42, DOI:10.1111/j.1468-0491.1996.tb00232.x.

JACKSON, M., Kirby, E., Smith, R., e Thompson, L., «Sovereign eyes: Legislators’ perceptions of corruption», *The Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 32(1), 1994, pp. 54–67, DOI:10.1080/14662049408447673.

JALALI, C., «Vícios Públicos, Virtudes Privadas?», in *Corrupção e os Portugueses: Atitudes — Práticas — Valores*, L. de Sousa e J. Triães (eds.), Lisboa, Portugal: RCP Edições, 2008, pp. 131–159.

JAVARY, B., *La déontologie parlementaire*, Université Paris Nanterre, 2019.

JIMÉNEZ, F., «La corrupción en un país sin corrupción sistémica: un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE», em *Informe sobre la democracia en España/2014*, J. Estefanía (ed.), Madrid, Espanha: Fundación Alternativas, 2014, pp. 165–187.

Jo Cox Foundation e CSPL, «Review of Political Parties’ Codes of Conduct», Jo Cox Foundation and Committee on Standards in Public Life, 2019.

JOHNSON, P., e Gill, J., *Management control and organizational behaviour*, Londres, Reino Unido: Chapman, 1993.

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

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

DOI:10.2307/3234982.

JOHNSTON, M., «Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption», em *Political Corruption: Concepts and Contexts*, A. Heidenheimer e M. Johnston (eds.), New Brunswick: Transaction Publishers, 2005, pp.173–191.

JOHNSTON, M., *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2005.

KAUFMANN, D., e Vicente, P. C., «Legal corruption», *Economics and Politics*, 23(2), 2011, pp. 195–219, DOI:10.1111/j.1468-0343.2010.00377.x.

KLINGEMANN, H.-D. e Fuchs, D. (eds.), *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press, 1995.

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

KERLÉO, J.-F., *La déontologie politique*, Paris: LGDJ, Systèmes pratique (coll.), 2021.

KIEWIET, D. R., e McCubbins, M. D., *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*, Chicago and London: University of Chicago Press, 1991.

KO, K., Cho, S. Y., e Lee, J., «The trend of the tolerance of gray corruption and its determinants: Citizens' perception in Korea», in International Public Management Network Conference, Hawaii, USA, 2012.

KÖBIS, N. C., Iragorri-Carter, D., e Starke, C., «A Social Psychological View on the Social Norms of Corruption», em *Corruption and Norms*,

I. Kubbe e A. Engelbert (eds.), Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 31–52, DOI:10.1007/978-3-319-66254-1_3.

KÖBIS, N. C., Jackson, D., e Iragorri-Carter, D., «Recent approaches to the study of social norms and corruption», em *A Research Agenda for Studies of Corruption*, A. Mungiu-Pippidi e P. M. Heywood (eds.), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2020.

KÖBIS, N. C., van Prooijen, J.-W., Righetti, F., e Van Lange, P. A. M., «“Who Doesn't?” — The Impact of Descriptive Norms on Corruption», *PLoS ONE*, 10(6), Artigo: e0131830, 2015, DOI: 10.1371/journal.pone.0131830.

KONISKY, D. M., e Teodoro, M.P., «When Governments Regulate Governments», *American Journal of Political Science*, 60(3), 2016, pp. 559–74.

KXHL, S., *Brauchbare Illegalität, Vom Nutzen de Regelbruchs in Organisationen*, Campus: Frankfurt/Main, 2020.

LANGE, D., «A multidimensional conceptualization of organizational corruption control», *Academy of Management Review*, 33(3), 2008, pp. 710–729.

LARUE, T., «Politiska partier», em *Motståndskraft, oberoende, integritet: kan det svenska samhället stå emot korruption? National Integrity System Assessment Sweden 2011*, S. Andersson (ed.), Stockholm: Transparency International Sverige, 2012, pp. 353–386.

LASCOURMES P., e Mazzoleni O., «Mise à l'épreuve quantitative: conception de la fonction politique et des atteintes à la probité

publique dans le jugement des citoyens ordinaires», em *Du favoritisme à la corruption. Les représentations sociales des français en matières d'atteintes à la probité publique*, P. Lascombes (ed.), Paris: Cevipof, 2008, pp. 221–247.

LEEPER, T. J., e Slothuus, R., «Political parties, motivated reasoning, and public opinion formation», *Political Psychology*, 35, 2014, pp. 129–156.

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

LEVI, M. e Stoker, L., «Political Trust and Trustworthiness», *Annual Review of Political Science*, 3(1), 2000, pp. 475–507.

LIGHT, D. W., «Strengthening the Theory of Institutional Corruptions: Broadening, Clarifying, and Measuring», *Edmond J. Safra Research Lab Working Papers*, 2, 2013, pp. 1–24, DOI:10.2139/ssrn.2236391.

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

LODGE, M., e Hood, C., «Regulation Inside Government: Retro — Theory Vindicated or Outdated?», em *The Oxford handbook of regulation*,

R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 590–609, ISBN 0–19–956021–8.

LODGE, M., e Wegrich, K., *Managing regulation: Regulatory analysis, politics*

and policy, Londres: Macmillan International Higher Education, 2012.

LOWENSTEIN, D. H., «Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics», *UCLA Law Review*, 32, 1985, pp. 784–829.

MAGALHÃES, P. C., e de Sousa, L., *Inquérito à população portuguesa no âmbito do projecto EPOCA: corrupção e crescimento económico, 2021*, Arquivo Português de Informação Social, 2021, Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.20/2106>, Consultado a 23 de dezembro de 2021.

MAGALHÃES, P. C., de Sousa, L., Pinto, I. R., Gouvêa Maciel, G., e Clemente, F., *Survey database on corruption and integrity, 1976–2019*, Arquivo Português de Informação Social, 2020b, APIS0067, Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.20/2086>, Consultado a 16 de junho de 2021.

MAGALHÃES, P. C., de Sousa, L., Pinto, I., Gouvêa Maciel, G., e Clemente, F., *Base de dados dos grupos focais do projecto EPOCA, 2020*, Arquivo Português de Informação Social, 2020a, Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.20/2084>, Consultado a 20 de outubro 2020.

MALEC, K. L., «Public Attitudes toward Corruption: Twenty-five Years of Research», em *Ethics and Public Administration*, H. G. Frederickson (ed.), Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993, pp. 13–27.

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

MANCUSO, M., *The Ethical World of British MPS*, Montreal: McGill — Queen’s University Press, 1995.

MANCUSO, M., Atkinson, M., Blais, A., Greene, I., e N. Nevitte,

A Question of Ethics. Canadian Speak Out, Oxford: Oxford University Press, 2006.

MARTINSSON, J., e Andersson, U., *Svenska trender 1986–2020*, SOM — institutet och Göteborgs universitet, 2021, Retirado de: <https://www.gu.se/som-institutet/resultat-och-publikationer/rapporter>.

MASKET, S., e Shor, B., «Polarization without Parties: Term Limits and Legislative Partisanship in Nebraska’s Unicameral Legislature», *State Politics & Policy Quarterly*, 15(1), 2015, pp. 67–90.

MAZZOLENI, O., «Moral Integrity and the Reputation of Politicians as Perceived by Supporters Of “Populist” Parties: A Comparison of Switzerland and Italy», *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 2008, pp. 53–72.

MCALLISTER, I., «Keeping them honest: Public and elite perceptions of ethical conduct among Australian legislators», *Political Studies*, 48(1), 2000, pp. 22–37. DOI:10.1111/1467-9248.00248.

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

MCCUBBINS, M. D., e Schwartz, T., «Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms», *The American Journal of Political Science*, 28(1), 1984, pp. 165–179.

MEDIEAKADEMINm *Förtroendebarmetern 2021: Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag*, 2021, Retirado de: https://medieakademin.se/wp-content/uploads/2021/03/Presentation_fortroendebarmetern_2021-1.pdf.

MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Les progrès de la déontologie à l’Assemblée nationale. Rapport public annuel sur la mise en œuvre du Code de déontologie*, Paris: Assemblée Nationale, 2015.

MÉNY, Y., «“Fin de siècle” corruption: change, crisis and shifting values», *International Social Science Journal*, 48(149), 1996, pp. 309–320, DOI:10.1111/1468-2451.00034.

MILLER, W., Grodeland, A. e Koshechkina T., *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-Communist Europe.*, Budapest/New York: Central European University Press, 2001.

MINGO, I. e Faggiano, M. P., «Trust in Institutions Between Objective and Subjective Determinants: A Multilevel Analysis in European Countries», *Social Indicators Research*, 151, 2020, pp. 815– 839.

MONIOS, J., «Policy transfer or policy churn? Institutional isomorphism and neoliberal convergence in the transport sector», *Environment and Planning A*, 0(0), 2016, pp. 1–21.

MORENO, A., «Corruption and Democracy: A Cultural Assessment», *Comparative Sociology*, 1(3), 2002, pp. 495–507, DOI:10.1163/156913302100418556.

MORRISON, D.E., «Psychological contracts and change», *Human Resource Management*, 33(3), 1994, pp. 353–372, <https://DOI.org/10.1002/hrm.3930330305>.

MÖLLER, T., *Minskad partientrering och vitaliserad demokrati? Partiernas nominerings — och kampanjarbete*, SOU 1999:92, 1999, pp. 79–107, Retirado de: <https://www.regeringen.se/contentassets/8fb18ea9c7254e09ab12be72eab93357/premiar-for-personval-del-1>.

NIELSEN, P., *Ett decennium med personval — Erfarenheter och utfall*, SOU 2007:68, 2007, Retirado de: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/ett-decennium-med-personval-erfarenheter-och_gvb368/.

NASR, M., «The motivated electorate: Voter uncertainty, motivated reasoning, and ideological congruence to parties», *Electoral Studies*, 72, 2021, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102344>.

NEWHOUSE, M. E., «Institutional Corruption: A Fiduciary Theory», *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 23(3), 2014, pp. 553–594, DOI:10.2139/ssrn.2335619.

NEWTON, K., «Social and Political Trust in Established Democracies», in *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Pippa Norris (ed.), Oxford/NY: Oxford University Press, 1999, pp. 169–187.

NOONAN Jr., J. T., *Bribes: the intellectual history of a moral idea*, Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

NORRIS, P. (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford/NY: Oxford University Press, 1999.

NOUZILLE, V. e Constanty, H., *Députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Paris, Fayard, 2006.

NSW ICAC, *Defending the Fundamental Political Values of the Commonwealth Against Corruption*, Report for the Consideration of Commonwealth Law Ministers, Mauritius, 1993.

NSW ICAC, *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective*, Sydney: ICAC, 1994.

NSW ICAC., *Unravelling corruption II — Exploring changes in the public sector perspective 1999*, Sydney: ICAC, 2001.

OECD, «Ethics in the Public Service», *Public Management Occasional Papers*, 14, 1996.

OLSON, M. P., e Rogowski, J. C., «Legislative term limits and polarization», *The Journal of Politics*, 82(2), 2020, pp. 572–586.

OLIVER, D. «Regulating the conduct of MPs: The British experience of combating corruption.», *Political Studies*, XLV, 1997, pp. 539–558.

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

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

Parliamentary Commissioner on Standards, *Annual Report 2020–21*, House of Commons Parliamentary Commissioner for Standards, 2021.

PARKER, C. e Braithwaite, J., «Regulation», em *The Oxford Handbook of Legal Studies*, P. Cane e M. Tushnet (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 119–145.

PASC, «Lobbying: Access and influence in Whitehall». London, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008–09, Volume 1, 2009.

PELIZZO, R., e Ang, B., «An Ethical Map of Indonesian MPs», *Public Integrity*, 10(3), 2008, pp. 253–272, DOI:10.2753/pin0099-9922100304.

- PETERS, J. G., e Welch, S., «Political corruption in America: a search for definitions and a theory», *American political science review*, 72(3), 1978, pp. 974–984.
- PETERS, J. G. e Welch, S., «Gradients of Corruption in Perceptions of American Public Life», em *Political Corruption: Concepts and Contexts*, A. J. Heidenheimer e M. Johnston (eds.), New Brunswick, NJ: Transaction Books, 2002, pp. 155–172.
- PETRACCA, M. P., «A New Defense of State-Imposed Congressional Term Limits», *PS: Political Science & Politics*, 26(4), 1993, pp. 700–705.
- Pew Research Center, *European Public Opinion Three Decades After the Fall of Communism*, 2019, Retirado de: <https://www.pewresearch.org/>.
- PHARR, S. e Putnam, R., *Why Western Citizens Don't Trust their Governments*, Princeton: Princeton University Press, 2000.
- PHÉLIPPEAU, Eric, «La formalisation du rôle d'assistant parlementaire (1953–1995)» em *Le travail de collaboration politique avec les élus*, G. Courty (ed.), Paris: Michel Houdiard Editeur, 2005, pp.63–80.
- PHÉLIPPEAU, Eric, *Système national d'intégrité le dispositif français de transparence et d'intégrité de la vie publique et économique*, Paris: Transparency International France, 2011.
- PHÉLIPPEAU, Eric, *L'argent de la politique*, Paris: Presses de Sciences Po, 2018.
- PHILP, M., «Defining Political Corruption», *Political Studies*, 45, 1997, pp. 436–462.
- PHILP, M. e Dávid-Barrett, E., «Realism About Political Corruption», *Annual Review of Political Science*, 18(1): (2015) 387–402.
- PINTO, A. C. e Tavares de Almeida, P., «The Primacy of Experts? Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy» [Chapter 5], em *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, A. Costa Pinto et al. (eds.), Palgrave Studies in Political Leadership, 2018, pp. 111–138.
- POGUNTKE, T. et al., «Party Rules, Party Resources and the Politics of Parliamentary Democracies: How Parties Organize in the 21st Century», *Party Politics*, 22(6), 2016, pp. 661–78.
- POIRMEUR, Y. e Rosenberg, D., *Droit Des Partis Politiques*, Paris: Ellipses, 2008.
- RAZZUOLI, I., *The internal power distribution within Portuguese parties: Examining the centre-periphery relations in the PS and the PSD*, Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutora em Ciência Política na especialidade de Política Comparada, Lisboa: ICS — ULisboa, 2019.
- REDLAWSK, D.P e McCann, J.A., «Popular interpretations of “corruption” and their partisan consequences», *Political Behavior*, 27(3), 2005, pp. 261.
- Regeringen, *Ny handlingsplan ska ge bättre förutsättningar att bekämpa korruption*, 2020a, Retirado de: <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2020/12/ny-handlingsplan-ska-ge-battre-förutsattningar-att-bekampa-korruption/>.

Regeringen, *Uppdrag till Statskontoret att främja arbetet mot korruption i offentlig förvaltning [press release]*, 2020b, Retirado de: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/uppdrag-till-statskontoret-att-framja-arbetet-mot-korruption-i-offentlig-forvaltning/>.

Regeringskansliet, *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen: Handlingsplan mot korruption 2021–2023*, 2020a, Retirado de: <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/12/uppdrag-att-framja-arbetet-mot-korruption-i-den-offentliga-forvaltningen/>.

Regeringskansliet, *Organisation*, 2020b, Retirado de: <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/organisation/>.

Regeringskansliet, *Regeringskansliets anställda*, 2020c, Retirado de: <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/regeringskansliets-anstallda/>.

Regeringskansliet, *Frågor och svar om stärkt skydd för visselblåsare*, 2021, Retirado de: <https://www.regeringen.se/artiklar/2021/05/fragor-och-svar-om-starkt-skydd-for-visselblasare/>.

Regeringskansliet, *Regeringskansliets etiska riktlinjer*, Sem data,

Riksdagen, *Riksrevisionens ledningsstruktur*, 2020, Retirado de: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/riksrevisionens-ledningsstruktur_H701KU6.

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

ROSENSON, B. A., «The Costs and benefits of ethics laws», em *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*,

D. Saint-Martin e F. Thompson (eds.), Bingley, Reino Unido: Emerald

Group Publishing Limited, 2006, pp. 135–154.

ROSENTHAL, A. «The Effects of Legislative Ethics Law: An Institutional Perspective», em *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, D. Saint-Martin e F. Thompson (eds.), Bingley, Reino Unido: Emerald Group Publishing Limited, 2006, pp. 155– 177.

ROTHSTEIN, B., e Teorell, J., «What is quality of government? A theory of impartial government institutions», *Governance*, 21(2), 2008, pp.165–190, DOI:10.1111/j.1468–0491.2008.00391.x.

SABATO, L., *Feeding frenzy: How attack journalism has transformed American politics*, New York: The Free Press, 1991.

SAINT-MARTIN, D., «Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics: Toward a Framework for Comparative Analysis», em *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, D. Saint-Martin e F. Thompson (eds.), Bingley, Reino Unido: Emerald Group Publishing Limited, 2006, pp. 5–27.

SAINT-MARTIN, D., «La régulation de l'éthique Parlementaire: l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté», *Cahiers internationaux de sociologie*, 1(126), 2009, pp. 21–37.

SCHAUSEIL, W., *Media and anti-corruption*, U4 Helpdesk Answer, 3, 2019.

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

SMART, M., e Sturm, D. M., «Term limits and electoral accountability», *Journal of public economics*, 107, 2013, pp. 93–102.

SMILOV, D., e Toplak, J., *Political Finance and Corruption in Eastern*

Europe: *The Transition Period.*, Londres: Routledge, 2016.

SOLIS, J. A., e Antenangeli, L., «Corruption Is Bad News for a Free Press: Reassessing the Relationship Between Media Freedom and Corruption», *Social Science Quarterly*, 98(3), 2017, pp. 1112–1137, DOI:10.1111/ssqu.12438.

SOU 1951:56, *Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering: Partifinansieringssakkunnigas betänkande*, Retirado de: <https://lagen.nu/sou/1951:56>.

SOU 1993:21, *Ökat personal*, Retirado de: <https://lagen.nu/sou/1993:21>.

SOU 2004:22, *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter*, Retirado de: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2004/03/sou-200422/>.

SOU 2020:40, *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (Slutbetänkande av Tillitsdelegationen)*,

Retirado de: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202040/>.

STAPENHURST, R., *The Media's Role in Curbing Corruption*, Washington, DC: World Bank Institute, 2000.

STAPENHURST, R., e Pelizzo, R., *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, DC: The international Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2004.

Statskontoret (Agência Sueca de Gestão Pública), *The ethical foundations of the state: Professional values for good governance*, 2018.

Statskontoret (Agência Sueca de Gestão Pública), *Statsförvaltningen i korthet*, 2020, Retirado de: https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/statsforvaltningen_i_korthet_2020_webb.pdf.

STREECK, W., e Thelen, K. A. (eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford University Press, 2005.

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

SVENSSON, G., e Wood, G., «Implementation, communication and benefits of public sector codes of ethics: A longitudinal study of Sweden», *International Journal of Public Sector Management*, 22(4), 2009, pp. 364-379. DOI:10.1108/09513550910961637.

SVENSSON, G., Wood, G., e Callaghan, M., «The commitment of public sector Sweden to codes of ethics», *International Journal of Public Sector Management*, 17(4), 2004, pp. 302–331, DOI:10.1108/09513550410539802.

Sveriges Riksdag, *Genomförande av visseblåsardirektivet. Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2021/22:AU3*, 2021, Retirado de: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/genomforande-av-visseblasardirektivet_H901AU3.

TAVARES, A., e de Sousa, L., *Qualidade da Governação Local em Portugal*, Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018.

TAVITS, M., 2007, «Clarity of Responsibility and Corruption», *American Journal of Political Science*, 51(1), pp. 218–229.

TEREMETSKYI, V., Duliba, Y., Kroitor, V., Korchak, N., e Makarenko, O., «Corruption and strengthening anti-corruption efforts in

healthcare during the pandemic of Covid-19», *Medico-Legal Journal*, 89(1), 2021, pp. 25–28. DOI:10.1177/0025817220971925.

THALER, J. e Helmig, B., «Do Codes of Conduct and Ethical Leadership Influence Public Employees' Attitudes and Behaviours? An experimental analysis», *Public Management Review*, 18(9), 2016, pp. 1365–1399.

THEOBALD, R., *Corruption, Development and Underdevelopment*, Durham: Duke University Press, 1990.

THOMPSON, D. F., «Two Concepts of Corruption», *Edmond J. Safra Research Lab Working Papers*, 16, 2013, pp. 1–24, DOI:10.2139/ssrn.2304419.

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

TRUMAN, D. B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nova Iorque, Nova Iorque, EUA: Alfred A. Knopf, 1971.

TSUR, Y., «Political tenure, term limits and corruption», *Working paper*, 2021, Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3868176.

VAN DER MEER, T. «In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics», *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 2010, pp. 517–536.

Värdegrundsdelegationen, *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, 2013, Retirado de: <https://www.regeringen.se/490659/contentassets/1df0c81fa73d4f878c9eba10c744b0a7/den-gemensamma-vardegrunden-for-de-statsanstallda.pdf>.

VAUCHEZ, A. (ed.), *Rapport final de recherche Un champ de la régulation publique indépendante? Acteurs, registres de justification et formes d'autorité politique des agences de régulation en France*, Numero do relatório: 216.10.12.20, Paris, 2019.

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

WARREN, M. (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge/Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999.

WARREN, M. E., «What Does Corruption Mean in a Democracy?», *American Journal of Political Science*, 48(2), 2004, pp. 328–343, DOI:10.1111/j.0092–5853.2004.00073.x.

WICKBERG, S., «The Role of Mediated Scandals in the Definition of Anti-Corruption Norms», em *Corruption and Norms*, I. Kubbe and A. Engelbert (eds.), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 91–112.

WICKBERG, S., *Global instruments, local practices. Understanding the «divergent convergence» of anti-corruption policy in Europe*, Paris: Science Po Paris, 2020.

HITE, G., *Bullying and Harassment of MPs' Parliamentary Staff Independent Inquiry Report*, House of Commons, 2019.

WILLIAMS, R. «The ethics eruption: sources and catalysists» em *Public Ethics and Governance: Standards and Practice in Comparative Perspective*,

Saint-Martin, Denis and Thompson, Fred (eds.), Oxford: Elsevier, 2006, pp. 29–42.

WILLIAMS, R., *Party Finance and Political Corruption*. Londres: Macmillan Press, 2000.

WILSON, J. Q., e Rachal, P. «Can the government regulate itself?», *The Public Interest*, 46(3), 1977.

OOLDRIDGE, J. M., *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 5th Edition, Mason, OH: South-Western, Cengage Learning Press, 2012.

World Justice Project, *WJP Rule of Law Index: Open government — Sweden*, 2020, Retirado de: <https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Sweden/Open%20Government>.

Notas

- <1 Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa
- <2 Ver: <https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/insights/ceo-success.html>
- <3 Para mais informações, ver: <https://www.ics.ulisboa.pt/en/projeto/corruption-and-economic-crisis-poisonous-combination-understanding-process-outcome>
- <4 Ver, por exemplo: Blomeyer 2020; Bollyer e Smirnova 2017, Bollyer et al. 2018.
- <5 O chamado escândalo familygate em Portugal eclodiu quando se tornou público que havia um número significativo de ligações familiares dentro do executivo e entre membros do gabinete e indivíduos nomeados para cargos na administração pública. Para mais informações, ver, por exemplo: Jornal Económico (12 de abril de 2019), “Familygate: Ligações familiares fazem PS descer nas intenções de voto. PSD está a subir”, Jornal Económico. Disponível em: <https://jornaleconomico.pt/noticias/familygate-ligacoes-familiares-fazem-ps-descer-nas-intencoes-de-voto-psd-esta-a-subir-432927>
- <6 Eurobarómetro Especial 374 (EB76.1, Trabalho de Campo: 09/2011, Relatório: 02/2012). Disponível online: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_especial_379_360_en.htm (consultado a 12 de abril de 2021).
- <7 Eurobarómetro Especial 470 (EB88.2, Trabalho de Campo: 10/2017, Relatório: 11/2017). Disponível online: https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG (consultado a 12 de abril de 2021).
- <8 Lei 19/2003, de 20 de junho, de Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais. Disponível online: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/FinanciamentoPartidosPoliticosCampanhasEleitorais_Anotado.pdf (consultado a 8 de março de 2021).
- <9 Por definição, a regressão de dados em painel é uma combinação entre dados transversais e dados de séries temporais, onde a mesma seção transversal da unidade é medida em momentos diferentes.

Em um conjunto de dados em painel, o mesmo grupo de indivíduos é observado ao longo do tempo (Wooldridge, 2012). Neste estudo, o conjunto de dados em painel é desequilibrado, porque a soma da «unidade de tempo» é diferente para cada indivíduo.

<10 Eurobarómetro Padrão Interativo — 2006–2019 — «Q89. Gostaria de lhe colocar uma questão sobre o nível de confiança que tem em certos meios de comunicação social e instituições. Para os seguintes meios de comunicação social e instituições, diga-me se tende a confiar ou não em cada um: a) O Parlamento (NACIONAL), b) Os partidos políticos, c) O governo (NACIONAL)».

<11 Os Eurobarómetros Especiais utilizados nos nossos modelos estimados foram os seguintes: SEB245 (2006) com 24 682 inquiridos; SEB291 (2008) com 26 730 inquiridos; SEB325 (2009) com 26 663 inquiridos; SEB374 (2011) com 26 856 inquiridos; SEB397 (2013) com 26 786 inquiridos; SEB448 (2017) com 28 080 inquiridos; e SEB470 (2019) com 27 498 inquiridos.

<12 Apesar do Memorando de Entendimento UE/FMI ter sido formalmente adotado a 17 de maio de 2011, na reunião do Eurogrupo/ ECOFIN, em Bruxelas, e ter começado a produzir efeitos no segundo semestre de 2011, optámos por estabelecer 2012 como o ponto de rutura, quando movimentos sociais espontâneos contra políticas de austeridade (Que se lixe a troika! Queremos as nossas vidas!) começaram a invadir às ruas.

<13 Embora haja um novo Eurobarómetro Especial sobre a corrupção para 2022 (SEB523, 2022), decidimos executar a regressão com dados em painel sem recorrer a este inquérito porque as nossas variáveis independentes são formuladas de forma diferente do que nas rondas anteriores: os níveis local e regional foram agregados num único item; e o nível europeu foi excluído desta ronda.

<14 As regressões preliminares incluíram um dummy para Portugal de modo a captar possíveis diferenças entre Portugal e outros Estados-

-Membros da UE, mas como não foi encontrada nenhuma significância, o dummy foi excluído.

<15 Deputados da Assembleia da República, Presidentes de Câmara Municipal e Presidentes de Assembleia Municipal.

<16 ÉTICA e EPOCA (PTDC/CPO-CPO/28316/2017) são acrónimos para «Ética e integridade na política: perceções, controlo e impacto» e «Corrupção e crise económica, uma combinação venenosa: compreender as interações processo-resultado na explicação do apoio público à democracia», respetivamente.

<17 Tabela A1 do anexo especifica os principais estudos baseados em inquéritos «Insider» e «Insider vs Outsider» sobre padrões éticos.

<18 Ambos os questionários do inquérito foram revistos e aprovados pela Comissão de Ética do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

<19 Lusa — Agência de Notícias de Portugal (1/9/2017) «Autárquicas: Polémicas nos nomes escolhidos levaram a ruturas de norte a sul». TSF Rádio Notícias.

<20 Para mais informações, ver: <https://www.britpolitics.co.uk/uk-parliament-cash-for-questions-1994/>

<21 Três MPEs foram filmados a oferecer-se para alterar leis em troca de dinheiro, um deles admitiu ter recebido centenas de milhares de euros de lobistas por tais práticas. Um dos MPEs era austríaco, o que justificou o debate interno na Áustria.

<22 van Biezen 2004.

<23 Ibid.

<24 #MeToo é um movimento iniciado em 2006 por Tarana Burke com o objetivo de ajudar vítimas de assédio sexual. Para mais informações sobre o movimento, ver, por exemplo, Bhattacharyya, Rituparna, #Metoo Movement: An Awareness Campaign (8 de março de 2018). International Journal of Innovation, Creativity and Change, Volume

3, 4ª Edição, março de 2018, Disponível na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3175260>

<25 Ver, por exemplo, alguns casos no Reino Unido: Marsh, Sarah (2020), «Ministerial code: five who did resign over breach accusations», The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2020/nov/20/ministerial-code-five-who-did-resign-breach-accusations>

<26 A nossa compreensão dos instrumentos de definição de normas é centrada na integridade (Huberts, 2014). A CCE pode orientar os titulares de cargos sobre uma série de outras condutas não relacionadas com a integridade. Aqui, estamos nos concentrando principalmente em normas destinadas a prevenir, expor e resolver qualquer risco de impropriedade financeira por parte dos titulares de cargos e/ou qualquer interesse conflitante que possa influenciar inadequadamente seu julgamento e as suas decisões (CSPL, 1995).

<27 Consulte o Anexo 6: Estudo de caso — França

<28 Transparência Internacional, 2020 Índice de Percepção da Corrupção: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

<29 Consulte o Código de Conduta Parlamentar em: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/codigodeConducta/index.html> (consultado em 26 de julho de 2021).

<30 Assemblée nationale. Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés. Paris: Assemblée nationale, 6 de abril de 2011; Assemblée nationale. Code de déontologie (version en vigueur du 6 avril 2011 au 26 janvier 2016). Paris: Assemblée nationale, 2011.

<31 Regime para o exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, Lei 52/2019, de 31 de julho.

<32 Que se sucedeu à Commission pour la transparence financière de la vie politique (criada em 1988).

<33 Lei n.º 24/95 de 18 de agosto.

<34 Estatuto dos Deputados, Artigo 27-A.

<35 Lei n.º 4/83, de 2 de abril, relativa ao Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos; Lei n.º 64/93, de 26 de agosto,

relativa às Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.

<36 Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro.

<37 Por favor consulte o anexo 6.

<38 No momento em que este capítulo foi escrito, a ronda de avaliação do GRECO ainda estava em curso. Por essa razão, alguns membros da UE não foram contemplados nesta análise.

<39 No caso francês, dependendo dos instrumentos jurídicos, podem ser aplicadas sanções não vinculativas ou sanções penais.

<40 GRECO, 2019c, pp. 3; 10.

<41 GRECO, 2019f, pp. 12; 14.

<42 KXhl, 2020, pp. 83–4.

<43 Responsável por fiscalizar a conduta ética dos membros do governo, parlamentares e altos funcionários públicos.

<44 Avalia a qualidade e a eficácia dos procedimentos estabelecidos para prevenir e detetar violações de integridade.

<45 Aconselha os membros do governo sobre o Código de Conduta Ministerial e aconselha os ministros sobre como gerir os seus interesses privados, de forma a evitar conflitos de interesse.

<46 Regula as restrições pós-emprego dos executivos.

<47 A Comissão para a Prevenção da Corrupção (CPC) assume um papel central na elaboração e implementação de políticas anticorrupção. O CPC pode conduzir inquéritos administrativos e aplicar multas (GRECO, 2019a, pp. 36).

<48 GRECO, 2019k, pp. 18–9.

<49 GRECO, 2019i, pp. 30–1.

<50 GRECO, 2019, pp. 13; 30.

<51 GRECO, 2019n, pp. 15; 34–5.

<52 Ex-comissário de ética da Assembleia Nacional. Entrevista com o autor. Paris, 6 de dezembro de 2017; Professor de Direito Público. Entrevista com o autor. Paris, 28 de fevereiro de 2018.

<53 Que se sucedeu à Commission pour la transparence financière de la vie politique (criada em 1988).

<54 Escriturário parlamentar, Assembleia Nacional. Entrevista com o autor. 5 de abril 2019; Ex-comissário de ética da Assembleia Nacional. Entrevista com o autor. Paris, 6 de dezembro de 2017; Professor de Direito Público. Entrevista com o autor. Paris, 28 de fevereiro de 2018.

<55 HATVP, «De nouvelles missions confiées à la Haute Autorité le 1er février», 2020. 27 de Janeiro de 2020 <https://www.hatvp.fr/presse/de-nouvelles-missions-sont-confiees-a-la-haute-autorite-a-partir-du-01-02-2020/> (consultado a 13 de janeiro de 2021).

<56 Citação retirada da France Inter. Journal de 8h du 20 septembre 2021. Online, <https://www.franceinter.fr/emissions/le-7-9/le-7-9-du-lundi-20-septembre-2021> (acedido a 20 de setembro de 2021). Tradução realizada pelos autores.

<57 Todos estes escândalos de saúde pública revelaram falta de controlo e levantaram suspeitas sobre a independência dos especialistas de saúde envolvidos. (i) O escândalo do sangue contaminado foi exposto por Anne-Marie Casteret na revista L'événement du jeudi, num artigo onde demonstra que o Centro de Transfusão de Sangue havia conscientemente transfundido sangue infectado com HIV a milhares de hemofílicos, levando a que muitos ficassem infectados pela doença. (ii) O escândalo da hormona de crescimento diz respeito ao tratamento de crianças que sofrem de problemas de crescimento com uma hormona de crescimento retirada de cadáveres humanos, apesar do uso terapêutico do produto ter sido proibido, a fim de não se desperdiçar o stock existente. Mais de cem pessoas morreram como consequência do tratamento, designadamente da doença de Creutzfeldt-Jakob. (iii) O escândalo do amianto revela o atraso entre os primeiros estudos sobre as consequências da inalação de amianto, na década de 1940 — a sua ligação ao cancro foi confirmada pela Agência Internacional de Pesquisa sobre o Cancro em 1973, e a decisão do governo de proibir o produto teve lugar em 1997.

<58 Em 1993, a Lei 93–5 criou a Agência dos Medicamentos (Agence du Medicament) e a Agência Francesa do Sangue (Agence Française du

Sang), e a Diretiva da UE 92/28/CEE foi transposta para a lei francesa pela Lei Anti-presente 93–121.

<59 Ibid. pp. 115. Tradução dos autores.

<60 JAXEL-TRUER, Pierre e ROGER, Patrick, «Où commencent les conflits d'intérêts?» Le Monde, 4 de setembro de 2010; ROGER, Patrick, «Pour prévenir les conflits d'intérêts, les députés auront un "déontologue"», Le Monde, 7 de abril de 2011.

<61 SAMUEL, Laurent, «Les liens troubles des époux Woerth avec Liliane Bettencourt», Le Monde, 17 de junho de 2010; «Système Sarkozy corrompu: Aubry soutient Royal», L'Express, 1 de julho de 2010; WAKIM, Nabil, «L'Élysée dépassé par l'affaire Bettencourt», Le Monde, 6 de julho de 2010; «Les réactions à l'ouve d'Éric Woerth sur son intervention dans le dossier Maistre», Challenges, 3 de setembro de 2010.

<62 Ibid.

<63 Loi n° 2011–412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, JORF n°0092, 19 de abril de 2011, pp. 6831.

<64 Transparency International. Présidentielles 2012: Transparence International France appelle les candidats à s'engager pour une véritable éthique de o escândalo Elf Aquitainel' action publique, Berlim, 14 de setembro de 2011.

<65 François Bayrou, o candidato do partido centrista Modem, acrescentou que, caso fosse eleito, garantiria que a definição de conflitos de interesse do Conselho da Europa seria transposta para o direito francês. O candidato em exercício Nicolas Sarkozy acrescentou, na sua declaração pública, que foi o primeiro presidente a obrigar o seu governo a declarar publicamente os seus interesses privados. (Transparency International France, «Présidentielles 2012: Engagements des candidats», Éthique de la vie publique Le blog de Transparency France, s.d., online, disponível em: <http://www.transparency-france.org/observatoire-ethique/francois-hollande-ps/les-candidats-a-la-presidentielle/>). Alguns candidatos usaram a trajetória da sua vida pessoal e compromissos anteriores para

demonstrar a sua confiabilidade. Eva Joly construiu a sua imagem pública com base na sua longa investigação sobre o escândalo Elf Aquitaine, e François Bayrou enfatizou o seu compromisso contínuo para com a «moralização da vida pública» («François Bayrou dévoile le texte de son référendum sur la moralisation de la vie publique», Mouvement Démocrate, 4 de abril de 2012). François Hollande apresentou-se como o presidente normal, para se diferenciar de Dominique Strauss-Kahn (que se esperava que se tornasse o candidato presidencial do partido socialista antes de ser acusado de tentativa de estupro no caso People of the State of New York v. Strauss-Kahn) e da imagem de Nicolas Sarkozy associada a um estilo de vida exuberante e escândalos políticos.

<66 A carta de missão pede à comissão que considere as seguintes áreas de reforma: (i) rever a organização das eleições presidenciais e legislativas e do processo de votação, (ii) repensar o estatuto penal do presidente, (iii) suprimir o Tribunal de Justiça da República (Cour de justice de la République), (iv) pôr fim à possibilidade de acumular mandatos e, por último, (v) prevenir conflitos de interesse, incluindo entre parlamentares (a carta de missão está anexa à Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique. Pour un renouveau démocratique. 2012, pp. 125–127).

<67 Ibid. pp. 116–117.

<68 Recorreu desta sentença e, em maio de 2018, o Tribunal de Recurso de Paris prolongou simbolicamente a sua sentença para quatro anos, reduzindo simultaneamente a pena de prisão efetiva com uma pena de prisão suspensa de dois anos («Jérôme Cahuzac condamné à trois ans de prison ferme pour "fraude fiscale" et "blanchiment de fraude fiscale"». Franceinfo, 8 de dezembro de 2016, online, disponível em: https://www.francetvinfo.fr/politique/affaire/cahuzac/l-ancienministre-du-budget-jerome-cahuzac-condamne-a-trois-ans-de-prison-ferme-pour-fraude-fiscale-et-blanchiment-de-fraude-fiscale_1959187.html); «Jérôme Cahuzac condamné en appel à deux ans de prison ferme pour "fraude fiscale"» Franceinfo, 15 de maio de 2018, online, disponível em: [en-appel-a-quatre-ans-de-prison-dont-deux-avec-sursis-pour-fraude-fiscale-et-blanchiment-de-fraude-fiscale_2753503.html \(consultado a 6 de dezembro de 2019\).](https://www.francetvinfo.fr/politique/affaire/cahuzac/l-ancien-ministre-du-budget-jerome-cahuzac-est-condamne-</p></div><div data-bbox=)

<69 Ver, por exemplo: CHANUT, Jean-Christophe, «Affaire Cahuzac: un dégât collatéral pour François Hollande», La Tribune, 2 de abril de 2013; CHEMIN, Ariane., «Affaire Cahuzac: ce que Hollande savait», Le Monde, 3 de abril de 2013.

<70 «Aveux de Cahuzac: la déclaration de François Hollande», Le Nouvel Obs. VERBATIM, 3 de abril de 2013, online, disponível em: <https://www.nouvelobs.com/politique/20130403.OBS6522/verbatim-aveux-de-cahuzac-la-declaration-de-francois-hollande.html> (consultado a 6 de dezembro de 2019).

<71 Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière n°1011, Assemblée Nationale, Paris, 24 de abril de 2013.

<72 Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique n°1004, Assemblée Nationale, Paris, 24 de abril de 2013.

<73 Projet de loi relatif à la transparence de la vie publique n°1004, Assemblée Nationale, Paris, 24 de abril de 2013.

<74 A tramitação acelerada (procédure accélérée) pode ser decidida pelo governo, de acordo com o artigo 45.º da Constituição, para (i) contornar as seis semanas obrigatórias desde o momento em que um projeto de lei é apresentado e o momento em que é discutido numa câmara parlamentar e para (ii) limitar o número de vezes que cada câmara pode rever um texto, dando ao Primeiro-Ministro o direito de criar uma comissão composta por membros das duas câmaras para alcançar um compromisso após apenas uma leitura em cada câmara. A tramitação acelerada foi chamada de *procédure d'urgence* até a revisão constitucional de 2008.

<75 Sondagem da Harris Interactive para a LCP, citado em BOURMAUD, François-Xavier, «Le scandale Cahuzac contraint Hollande à une initiative politique», Le Figaro, 4 de abril de 2013.

<76 Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique n°1004, Assemblée Nationale, Paris, 24 de abril de 2013; Projet de

loi relatif à la transparence de la vie publique n°1005, Assemblée Nationale, Paris, 24 de abril de 2013.

<77 LASCOURMES, Pierre, «Contre l'argent illicite, non aux lois de panique», Mediapart, 17 de abril de 2013, online, disponível em: <https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/170413/contre-largent-illicite-non-aux-lois-de-panique> (consultado a 25 de novembro de 2019).

<78 A Lei n.º 2013-907 cria, inter alia, a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública, que substitui a Comissão para a Transparência Financeira na Vida Política criada em 1988, uma ideia que já tinha sido proposta em 2010.

<79 Esta secção foi retirada do site do HATVP: <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/institution/list/#an-independent-administrative-authority> (consultado a 6 de agosto de 2021).

<80 Relatório de Avaliação da 5ª Ronda de Avaliação França, Conselho da Europa, Janeiro 2020, pp. 31, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<81 Vauchez Antoine (ed.) Rapport final de recherche Un champ de la régulation publique indépendante? Acteurs, registres de justification et formes d'autorité politique des agences de régulation en France, Paris, 2020, disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02307137/document> (consultado a 6 de agosto de 2021).

<82 Relatório de Avaliação França da 5ª Ronda de Avaliação, Conselho da Europa, Janeiro 2020, pp. 30-31, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<83 Lancement du Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption. Agência Francesa Anticorrupção, 2020, disponível aqui: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/lancement-plan-pluriannuel-national-lutte-contre-corruption> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<84 Relatório de Avaliação França da 5ª Ronda de Avaliação, Conselho da Europa, Janeiro 2020, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (consultado a 4 de agosto de 2021).

evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc (consultado a 4 de agosto de 2021).

<85 Circulaire sur l'exemplarité des membres du Gouvernement, Premier Ministre, 23 de julho de 2019, online, disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44832> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<86 Relatório de Avaliação França da 5ª Ronda de Avaliação, Conselho da Europa, Janeiro 2020, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<87 Relatório de Avaliação França da 5ª Ronda de Avaliação. Conselho da Europa, Janeiro 2020, pp. 34, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<88 Transparence et déontologie : quelles sont les obligations des ministres? Vie Publique, 2019, online, disponível em: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/20159-transparence-et-deontologie-quelles-sont-les-obligations-des-ministres> (consultado a 5 de agosto de 2021).

<89 Este parágrafo foi retirado do Relatório de Avaliação França da 5ª Ronda de Avaliação, Conselho da Europa, Janeiro 2020, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<90 Relatório de Avaliação França da 5ª Ronda de Avaliação, Conselho da Europa, Janeiro 2020, pp. 26, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (consultado a 4 de agosto de 2021).

<91 Relatório de Avaliação França da 5ª Ronda de Avaliação, Conselho da Europa, Janeiro 2020, 32-2020, disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (Accessed on August 4th 2021).

<92 Ibid.

<93 Éric Phélippeau está atualmente a desenvolver um projeto de investigação sobre a génese da política de incompatibilidade no Parlamento francês.

<94 Fiche de synthèse n°16: Le statut du député, Assemblée Nationale, s.d, online, disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/le-statut-des-deputes> (consultado a 12 de dezembro de 2019).

<95 LOI organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, Paris: JORF, n°0040, 16 février 2014, pp. 2703.

<96 Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique n°1004. Assemblée Nationale, Paris, 24 de abril de 2013.

<97 Fiche de synthèse n°16: Le statut du député, Assemblée Nationale, s.d, online, disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/le-statut-des-deputes> (consultado a 12 de dezembro de 2019).

<98 Compte rendu n°1 Groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts. Assemblée Nationale, Paris, 9 de dezembro de 2010; Compte rendu n°2 Groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts, Assemblée Nationale, Paris, 13 de janeiro de 2011; Compte rendu n°3 Groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts, Assemblée Nationale, Paris, 20 de janeiro de 2011; Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Paris, 2011; Pour un renouveau démocratique, Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Paris, 2012.

<99 Tal como François de Rugy, Charles de Courson (membro da TI France), Jean-Luc Warsmann (que apresentou um projeto de lei sobre o congelamento de bens roubados — Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale. Paris: Journal Officiel. 10 de julho de 2010) ou Elisabeth Guigou (que colocou a lei francesa em conformidade com a Convenção Antissuborno da OCDE quando era Ministra da Justiça — Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption. Paris: Journal Officiel. 1 de julho de 2000).

<100 Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés. Assemblée Nationale. Paris, 6 de Abril de 2013.

<101 MELIN-SOUCRAMANIEN, Félix. Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale. Paris: Assemblée nationale, 17 de junho de 2013.

2015, pp. 15; Escriturário parlamentar 2, Assembleia Nacional (FRPC2). Entrevista com o autor. 5 de abril 2019; WICKBERG, Sofia, «Global instruments, local practices. Understanding the “divergent convergence” of anti-corruption policy in Europe», Science Po Paris, 2020.

<102 Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés, Assemblée Nationale, Paris, 6 de abril de 2011; Code de déontologie (version en vigueur du 6 avril 2011 au 26 janvier 2016), Paris: Assemblée Nationale, 2011.

<103 Code de déontologie des députés. Nouvelle rédaction issue de la réunion du Bureau du 9 octobre 2019, Assemblée Nationale.

<104 Guide de déontologie du sénateur, Sénat, Paris, outubro de 2020. Disponível em: https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Guide_Deontologique_du_Senateur.pdf (consultado a 4 de agosto de 2020).

<105 Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire. Rapport annuel de la déontologue. Assemblée Nationale, Paris, janeiro de 2019.

<106 Escriturário parlamentar, Assembleia Nacional (FRPC1). Entrevista com o autor. 7 de maio de 2018.

<107 Résolution modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale n°281, Assemblée Nationale, Paris, 4 de junho de 2019.

<108 Liste des députés, Assemblée Nationale, s.d, online, disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/deports> (consultado a 13 de dezembro de 2019).

<109 Décision n° 2017–752 DC, Conseil constitutionnel, Paris, 8 de setembro de 2017; Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire, Rapport annuel de la déontologue, Assemblée nationale, Paris, janeiro de 2019.

<110 Liste des députés, Assemblée Nationale, s.d, online, disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/deports> (consultado a 20 de abril de 2020).

<111 «Evaluation Report France Greco Eval IV Rep (2013) 3E», Conselho da Europa GRECO, Estrasburgo, 2013, pp. 23.

<112 Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés, Assemblée Nationale, 6 de abril de 2011. A declaração

incluiu atividades pagas, atividades de consultoria, investimentos diretos em capitais sociais acima de 15 000 euros, bem como as atividades profissionais do(a) seu(ua) parceiro(a), ascendentes e descendentes, tanto atuais como passadas.

<113 Escriturário parlamentar, Assembleia Nacional (FRPC1). Entrevista com o autor. 7 de maio de 2018.

<114 Assemblée nationale. Groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l’argent, Président, présidé par Philippe Séguin. Paris, 1994, pp. 26.

<115 Décision n° 2013–675 DC du 9 octobre 2013, Conseil constitutionnel.

<116 Ou seja, Lutteouvrière, La France insoumise, le Parti communiste, le Parti socialiste, Europe écologie les Verts, La République en marche, le Mouvement démocrate, l’Union des démocrates radicaux et libéraux, Les Républicains, Le Rassemblement national.

<117 Ver: <https://www.france24.com/fr/20100713-france-eric-woerth-quitte-fonctions-tresorier-ump-parti-politique-affaire-bettencourt-conflit-interet> (consultado a 18/08/2021).

<118 Ver: https://www.liberation.fr/politiques/2017/05/31/qui-se-cache-derriere-la-commission-d-ethique-d-en-marche_1573711/ (consultado a 18/08/2021).

<119 Ver: https://www.lepoint.fr/politique/le-rapport-montebourg-qui-denonce-les-derives-du-ps-marseillais-02-03-2011-1301496_20.php (consultado a 17/08/2021).

<120 Ver: <https://www.lavoixdunord.fr/309812/article/2018-02-02/la-region-se-dote-d-un-code-de-deontologie-le-fn-denonce-une-volonte-de-corseter> (consultado a 16/08/2021).

<121 Ver: https://www.lemonde.fr/politique/article/2016/06/10/la-region-paca-inaugure-une-commission-de-deontologie_4947818_823448.html (consultado a 16/08/2021).

<122 Lei 4/83, de 2 de abril de 1983, Controlo Público da Riqueza dos Funcionários Políticos.

<123 Lei 64/93, de 26 de agosto de 1993, Regime Jurídico das Incompatibilidades e Impedimentos aos Titulares de Cargos

Políticos e Públicos.

<124 Lei No. 52/2019, de 31 de Janeiro, Artigo 13.º.

<125 Idem, Artigo 18.º.

<126 Idem, Artigos 9.º e 10.º.

<127 Idem, Artigo 16.º.

<128 A Lei Orgânica 4/2019, de 13 de setembro, aprova o Estatuto da nova Entidade de Transparência para funcionar sob os auspícios do Tribunal Constitucional.

<129 Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro.

<130 Inês Pinto Miguel e Joana Almeida, «Relações familiares no Governo de António Costa envolvem 50 pessoas e 20 famílias», Jornal Económico, Lisboa, 29 de março de 2019, Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/relacoes-familiares-no-governo-de-antonio-costa-envolvem-50-pessoas-e-20-familias-427229> (consultado a 25 de setembro de 2019)

<131 Filipa Almeida Mendes, «“Endogamia”, “nepotismo” e as comparações a Trump: como a polémica dos familiares no Governo é vista lá fora», Público, Lisboa, 4 de abril de 2019, disponível em: <https://www.publico.pt/2019/04/04/politica/noticia/endogamia-nepotismo-polemica-lacos-familiares-vista-1868119> (consultado a 7 de outubro de 2019); Ivo Oliveira, «Family affair rocks Portuguese government», Politico, Bruxelas, 28 de março de 2019, disponível em: <https://www.politico.eu/article/nepotism-family-relatives-portugal-government-members-prime-minister-antonio-costa-socialist-party/> (consultado a 7 de outubro de 2019).

<132 Lei n.º 78/2019 de 2 de Setembro.

<133 Caetano, Edgar (01 de Abril de 2016), «Maria Luís Albuquerque “nunca tinha ouvido falar” da Arrow Global», Observador. Disponível em: <https://observador.pt/2016/04/01/maria-luis-albuquerque-nunca-ouvido-falar-da-arrow-global/>.

<134 Carrapatoso, Miguel S. (13 de julho de 2017), «Secretários de Estado fizeram pedidos à Galp para membros do pessoal», Observador.

Disponível em: <https://observador.pt/2017/07/13/secretarios-de-estado-fizeram-pedidos-a-galp-para-membros-do-staff/>

<135 GRECO (2020), «Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America», Conselho da Europa. Estrasburgo.

<136 Lei 2/2003 de 22 de agosto, Lei dos Partidos Políticos.

<137 Lei n.º 7/93, de 1 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/95, de 18 de agosto, Lei n.º 55/98, de 18 de agosto, Lei n.º 8/99, de 10 de fevereiro, Lei n.º 45/99, de 16 de junho, Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março), Lei n.º 24/2003, de 4 de julho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, Lei n.º 44/2006, de 25 de agosto, Lei n.º 45/2006, de 25 de agosto, Lei n.º 43/2007, de 24 de agosto, Lei n.º 16/2009, de 1 de abril, Lei n.º 44/2019, de 21 de junho e Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto.

<138 Ibidem, Artigo 8.º.

<139 Ibidem, Artigos 20.º a 22.º.

<140 Ibidem, Artigos 23.º e 24.º.

<141 Lei n.º 7/93, de 1 de março, Estatuto dos Deputados à Assembleia da República.

<142 Artigo 27.º-A, Comissão Parlamentar sobre a Transparência e Estatuto dos Deputados da última versão do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República.

<143 Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro.

<144 Lei n.º 4/83, de 2 de abril, relativa ao Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos; Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, relativa às Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.

<145 Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro.

<146 Lei n.º 24/95 de 18 de agosto.

<147 Estatuto dos Deputados, Artigo 27.º-A.

<148 Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019.

<149 Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro.

<150 Decreto-Lei n.º 11/2012.

<151 Em janeiro de 2013, o jornal El Mundo publicou um artigo que implicava o Tesoureiro do Partido Popular, na altura membro do governo, num amplo escândalo de corrupção. De acordo com o artigo, o ex-tesoureiro do partido fez pagamentos ilegais aos principais membros do Partido Popular entre 1989 e 2009. Os pagamentos variaram de 5 000 a 15 000 euros e foram realizados de forma periódica. Os membros recebiam estes pagamentos secundários além dos seus salários normais. No final de janeiro de 2013, o jornal El País publicou os livros de contas manuscritos que supostamente incluíam a contabilidade secundária (contabilidade oculta) do partido. Os livros também mostram que o partido recebeu doações exclusivas e pouco transparentes de empresas e empresários conhecidos, principalmente do setor da construção.

<152 El Congreso (2013) Enmienda transaccional a la enmienda n.º 72 del grupo Catalán (CiU) y a las propuestas de resolución n.º 92 del grupo Popular, n.º 73 del grupo UPyD y n.º 85 del grupo Mixto [Alteração de compromisso n.º 72 do Grupo Catalão (CIU) e as propostas de resolução n.º 92 do Partido Popular, N.º 73 do grupo UPyD e N.º 85 do grupo Misto]. Disponível em: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf [consultado a 02/03/2013].

<153 BOE (2015). Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> [consultado a 06/12/2017].

<154 BOE (2015). Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico

del Sector Público, disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566> [consultado a 04/12/2017].

<155 BOE (2015). Ley 3/2015, disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3444> [consultado a 06/12/2017].

<156 «La empresa que fichó al exnúmero 3 de Sáenz de Santamaría recibió contratos del Gobierno por 175 Millones», EL DIARIO. 2017, disponível em: http://www.eldiario.es/sociedad/Saenz-Santamaria-empresa-contratos-millones_0_707629757.html [consultado a 04/12/2017].

<157 Ver: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200701_Boletin_julio_2021.pdf

<158 BOE (2015). Ley 3/2015, disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3444> [consultado a 06/12/2017].

<159 Ver: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:eea4dcf1-c1e6-48be-a43e-965d16a19983/4thPlan_OpenGov_Spain_EN.pdf

<160 Ver: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/290721-sanchez_balance.aspx

<161 Código de Conduta Parlamentar, disponível em: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/codigodeConducta/index.html> (consultado a 26 de julho de 2021).

<162 Organigrama do Congresso, disponível em: https://www.congreso.es/docu/transp/Organigrama_Internet_tr.pdf (consultado a 26 de julho de 2021).

<163 Plataforma Integrity Watch, disponível em: <https://www.integritywatch.es/>; e «Debugging Democracy Open data for political integrity in Europe», Transparency International, 2021, disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/debugging-democracy-open-data-for-political-integrity-in-europe> (consultado a 26 de julho de 2021).

<164 Comunicado de imprensa, Apresentação da Integrity Watch Espanha, 15 de fevereiro de 2021 <https://transparencia.org.es/save-the-date-jornada-sobre-avances-y-retos-en-transparencia-e-integridad-en>

el-congreso-de-los-diputados-y-el-senado-de-espana/ (consultado a 26 de julho de 2021).

<165 Neste esforço, consideramos apenas os seis partidos políticos mais importantes com representação no Parlamento.

<166 O nome do banco central da Suécia.

<167 Cerca de 4 600 funcionários, dos quais 200 são mandatários políticos.

Cerca de 263 000 funcionários públicos trabalham nas 341 agências estatais que trabalham sob a alçada do governo (Regeringskansliet, 2020b, 2020c; Statskontoret, 2020, pp. 11, 33).

<168 O Instrumento de Governo (Capítulo 12, Art. 2.º) estabelece que «Nenhuma autoridade pública, incluindo o Riksdag e os órgãos de decisão das autoridades locais, pode determinar a decisão de uma autoridade administrativa em casos específicos relacionados com o exercício da autoridade pública perante um sujeito privado ou uma autoridade local, ou relacionados com a aplicação da lei».

<169 O Instrumento de Governo (Capítulo 12, Art. 2.º) estabelece que «Nenhuma autoridade pública, incluindo o Riksdag e os órgãos de decisão das autoridades locais, pode determinar a decisão de uma autoridade administrativa em casos específicos relacionados com o exercício da autoridade pública perante um sujeito privado ou uma autoridade local, ou relacionados com a aplicação da lei».

<170 De acordo com o World Justice Project (2020), a Suécia teve a terceira pontuação mais elevada no indicador governo aberto, e ficou em primeiro e em segundo lugar nos subindicadores direito à informação e mecanismos de reclamação. Semelhantemente, a Suécia ficou em terceiro lugar no Acesso a informações governamentais nos Indicadores de Governança Sustentável 2020 (Bertelsmann Stiftung, 2021).

<171 Como consequência das dificuldades da Comissão em fazer com que o governo divulgue gravações, mais relevantes nas revisões da Comissão sobre a forma como o governo lidou com a catástrofe do Tsunami, os regulamentos sofreram reformas de modo a fortalecerem o poder do acesso da Comissão a todos os registos

necessários aos escrutínios de assuntos do governo (Andersson et al., 2012, pp. 149).

<172 O Gabinete de Auditoria é liderado por um Auditor Geral desde 2020. Anteriormente, era chefiado por três auditores gerais (Riksdagen, 2020).

<173 Consideramos que os códigos de ética estabelecem valores fundamentais a que os indivíduos, as organizações ou as sociedades devem aspirar, tais como integridade, responsabilidade e interesse público, ao mesmo tempo que são breves nas regras. Em comparação, os códigos de conduta são códigos de ética mais amplos que traduzem estes valores em expectativas práticas sobre o comportamento. O seu objetivo é lidar com situações que indivíduos possam enfrentar e antecipar e impedir ações prejudiciais, como o suborno e outras violações éticas. A ênfase é, portanto, muitas vezes sobre o que não fazer e especificar tais comportamentos (Demmke e Moilanen, 2011: 89–90; Gilman, 2005: 3, 14–16).

<174 Antes das eleições de 2006, o uso de acordos de candidatos foi principalmente identificado no Partido Social Democrata e no Partido Moderado. De acordo com Nielsen (2007: 104), estes acordos de candidatos poderiam ser invocados (e em alguns casos realmente eram) para repreender ou excluir um candidato. Isto dizia frequentemente respeito a casos em que os candidatos tinham feito declarações de campanha que se desviaram significativamente das políticas e valores do partido. O uso anterior de acordos de candidatos foi mais observado a níveis regionais (Möller, 1999) e definiu essencialmente que um candidato deveria respeitar as linhas partidárias, enquanto que não foi dada ênfase a aspetos éticos ou similares.

<175 «Perguntas parlamentares» são uma oportunidade para os deputados fazerem perguntas aos ministros do governo, que são obrigados a responder. Podem ser colocadas oralmente ou por escrito. Estas questões são úteis para os lobistas porque podem forçar o governo a revelar informações, o que pode originar uma sensibilização em relação a um problema ou destacar uma inconsistência na abordagem.

<176 Para mais informações: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5963/committees-on-standards-and-of-privileges/> (consultado a 5 de janeiro de 2022)

<177 Para mais informações, ver: <https://www.gov.uk/government/organizations/the-committee-on-standards-in-public-life>, consultado a 5 de janeiro de 2022.

<178 Disponível *online* em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf, consultado a 5 de janeiro de 2022.

<179 Para mais informações, ver: <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/>, consultado a 5 de janeiro de 2022.

<180 Para mais informações, ver: <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/code-of-conduct-and-rules-of-the-house/>, consultado a 5 de janeiro de 2022.

<181 Para mais informações, ver: <https://www.theipsa.org.uk>, consultado a 5 de janeiro de 2022.

<182 Ver o anexo 1 da ata formal da reunião da Comissão de Normas, 8 de abril de 2014, disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmstandards/1225/122507.htm#note195>, consultado a 19 de dezembro de 2021.

<183 Disponível *online* em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted>, consultado a 5 de janeiro de 2022.

<184 Ver: <https://www.cloisters.com/images/Bullying-Harassment-HOC-Staff-Oct-2018.pdf>

Índice de tabelas

18 Figura 1 Satisfação com a democracia na UE e em Portugal, 2001–2022

18 Figura 2 Confiança nos partidos políticos na UE e em Portugal, 2001–2022

19 Figura 3 Confiança no parlamento na UE e em Portugal, 2001–2022

19 Figura 4 Confiança no governo na UE e em Portugal, 2001–2022

19 Figura 5 Níveis médios de confiança nas instituições políticas e satisfação com a democracia na UE, UE-15 e Portugal, 2001–2022

20 Figura 6 Tendências na confiança política e na satisfação com a democracia em Portugal, 2001–2022

41 Figura 7 Distribuição de dados (partição, %) de acordo com variáveis sociográficas.

44 Figura 8 Padrões éticos inquiridos *Insiders vs Outsiders*: valores democráticos (% da população), significados de corrupção e definição social de corrupção (médias)

46 Figura 9 Situações de potencial tolerância à corrupção («*Insiders vs Outsiders*») (médias) e respetivas zonas cinzentas associadas.

48 Figura 10 Índices de tolerância a situações de corrupção e respetivas zonas cinzentas de corrupção (médias).

51 Figura 11 Riscos reputacionais associados à má conduta ética da elite política: reação à má conduta ética (%), tipos de reações (%), riscos reputacionais (médias) e índices de risco reputacionais (médias).

65 Figura 12 Abordagens aos regulamentos éticos na política

66 Figura 13 Abordagens à regulação ética nas instituições políticas

70 Figura 14 Modelos de fiscalização e execução

78 Figura 15 Partidos políticos por país no Party Database (número total e percentagem por país)

79 Figura 16 Existência de um código de conduta/ética separado dos estatutos/regulamentos internos

80 Figura 17 Quantos partidos por país têm um código de conduta?

81 Figura 18 Funcionários a quem se aplica o CCE (em percentagem)

82 Figura 19 Existência de um órgão responsável por questões disciplinares internas ou a resolução de disputas resultantes da aplicação dos seus estatutos/regulamentos internos

82 Figura 20 Modelo de fiscalização dos partidos políticos

82 Figura 21 Estatuto do órgão de fiscalização

83 Figura 22 Questões abrangidas pelo órgão disciplinar

84 Figura 23 Medidas disciplinares que podem ser aplicadas à má conduta de um membro/representante

84 Figura 24 Quadro disciplinar (número médio de medidas por país)

88 Figura 25 Percentagem de países da UE com regras de ética no parlamento

88 Figure 26 Países da UE com regulamentos de ética parlamentar

90 Figura 27 Órgãos éticos no parlamento

91 Figura 28 Países da UE com órgãos de ética parlamentar

91 Figura 29 Modelos de fiscalização e execução da ética

91 Figura 30 Modelo de ética institucional por país

94 Figura 31 Robustez da regulação ética de acordo com os parlamentos nacionais

190 Figura 32 Resposta dos representantes políticos eleitos aos esforços de autorregulação partidária

190 Figura 33 Resposta dos eleitores aos esforços de autorregulação partidária

191 Figura 34 Resposta dos eleitores aos esforços de autorregulação partidária por consenso ideológico entre eleitor e partido

Índice de Tabelas

24 Tabela 1 Modelos de efeitos fixos estimados — principais constatações

37 Tabela 2 Cenários reais de potencial corrupção baseados na integridade

40 Tabela 3 Informações descritivas sobre *insiders* e *outsiders*

49 Tabela 4 Estimativa dos efeitos do tratamento do impacto de fazer parte da elite política (*insider*) na propensão para tolerar situações de corrupção

52 Tabela 5 Estimativa dos efeitos do tratamento do impacto de fazer parte da elite política em diferentes níveis (nacional e local) na predisposição para perceber riscos reputacionais associados à má conduta ética na política

67 Tabela 6 Instrumentos de Direito Internacional e Padrões de Conduta

68 Tabela 7 Regulação da ética política: dimensões e indicadores

92 Tabela 8 Cronologia da constituição dos órgãos de ética

97 Tabela 9 Tipos de instrumentos de definição de normas adotados pelos executivos nacionais

98 Tabela 10 Tipos de conflitos de interesse regulados ao nível executivo

99 Tabela 11 Tipos de instrumentos de fiscalização e execução adotados pelos executivos nacionais

113 Tabela 12 Código de Conduta da Assembleia Nacional (Code Déontologique)

114 Tabela 13 Orientações deontológicas do senado (Guide Déontologique)

127 Tabela 14 Regulação dos bens patrimoniais e interesses aplicáveis aos agentes políticos e altos funcionários da administração pública, Portugal

142 Tabela 15 Resumo dos códigos de conduta e outros avanços nas ferramentas de autorregulação dos partidos políticos espanhóis

189 Tabela 16 Conjoint experiment: instrumentos de (auto) regulação ética e texto correspondente a diferentes valores em cada atributo

196 Tabela A1 Principais estudos baseados em inquéritos «*Insider*» e «*Insider vs Outsider*» sobre padrões éticos.

199 Tabela A2 Índice de robustez da regulação ética

Autores:

DE SOUSA, Luís é investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Portugal. O seu trabalho e publicações debruçam-se sobre perceções e controlo da corrupção, regulação da ética política, integração regional, cooperação transfronteiriça, governo local e política comparada. É também consultor internacional em políticas de controlo da corrupção.

Informações de contacto: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9 1600-189 Lisboa, Portugal.

Email: luis.sousa@ics.ulisboa.pt.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1726-055X>

COROADO, Susana é investigadora pós-doutorada no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Portugal. Os seus interesses de investigação centram-se na corrupção, ética, *lobbying*, regulação e agências reguladoras. É ex-Presidente da TI-Portugal e atua como consultora internacional em políticas de controlo da corrupção.

Informações de contacto: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Av. Prof. Aníbal Bettencourt 9, 1600-189 Lisboa, Portugal. Email: susana.coroado@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0012-8069>.

Colaboradores:

RODRIGUES SANCHES, Edalina é investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Portugal. Os seus interesses de investigação incluem a democratização, instituições políticas, partidos e sistemas partidários e comportamentos políticos em novas democracias (africanas).

CLEMENTE, Felipe é bolseiro de pós-doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Portugal. Os seus atuais interesses de investigação centram-se na corrupção e crise económica, evasão fiscal e economia da criminalidade na Europa e no estrangeiro.

GOUVÊA MACIEL, Gustavo é doutorando em Políticas Comparadas no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Portugal. Está atualmente a preparar uma tese de doutoramento sobre a tolerância à corrupção, com a sua investigação a centrar-se nas perceções e medições da corrupção.

ROSETE, Gonçalo é bolseiro de pós-doutoramento na Unidade de Investigação sobre Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP), Universidade de Aveiro, Portugal.

Os seus principais interesses de investigação incluem teoria política contemporânea, regimes totalitários e autoritários, segurança interna, biopolítica, filosofia e metafísica.

Especialistas nacionais

PEREIRA, Miguel é professor assistente na Universidade de Southern Califórnia, Estados Unidos. Os seus interesses de investigação centram-se nas desigualdades da representação política, o comportamento da elite política nas democracias estabelecidas, mulheres e política, corrupção, difusão de políticas e formação de atitudes.

PHÉLIPPEAU, Eric é professor catedrático de Ciência Política na Universidade de Paris-Nanterre, França. As suas áreas de interesse são os estudos parlamentares, a regulação ética, o financiamento político e o controlo da corrupção.

WICKBERG, Sofia é professora assistente na Universidade de Amesterdão, Países Baixos. É membro fundador da

Rede Interdisciplinar de Pesquisa em Corrupção. A sua investigação e ensino centram-se nas políticas públicas e na governação, com uma especialização em corrupção, integridade pública,

a transnacionalização das políticas públicas e o papel das ideias, da ciência e do conhecimento especializado na formulação de políticas.

VILLORIA, Manuel é professor catedrático de Ciência Política e Administração na Universidade Rey Juan Carlos, em Madrid. É autor de mais de duzentas publicações (livros e artigos) sobre administração pública e ética administrativa. Entre as suas publicações encontra-se o livro «Ética Pública y Buen Gobierno».

N. CRUZ, César é professor associado da Universidade Carlos III de Madrid e investigador sénior e presidente da Rede Ibero-Americana de Investigação do GIGAPP (Grupo de Investigação em Governo, Administração e Políticas Públicas). É especialista em governação pública, legitimação de políticas, avaliação de programas, teorias de mudança de políticas, desenhos de políticas, transparência, inovações democráticas, sistemas de integridade pública e governo aberto.

ANDERSSON, Staffan é professor associado de Ciência Política na Universidade de Lineu, na Suécia. A sua investigação e ensino centram-se na administração pública e na política comparada. Andersson é autor de inúmeras publicações sobre questões relacionadas com a vulnerabilidade ao risco em organizações públicas e a medição da corrupção em revistas científicas como *Estudos Políticos* e *Integridade Pública*.

LARUE, Thomas é diretor do Secretariado de Avaliação e Investigação do Riksdag sueco desde 2016. Os seus atuais interesses de investigação são a avaliação institucional, a relação legislativo-executiva, os desenhos parlamentares constitucionais, a política europeia, com especial foco na participação dos parlamentos nacionais no chamado Mecanismo de Alerta Precoce.

DÁVID-BARRETT, Elizabeth é professora de Governança e Integridade e diretora do Centro para Estudos da Corrupção na Universidade de Sussex. Atualmente, a sua pesquisa foca-se na grande corrupção em contratos do governo (contratação pública), desafios enfrentados por empresas internacionais que operam em ambientes com alto risco de corrupção, clubes de integridade empresarial para combater a corrupção, e como alterar as normas globais sobre corrupção.

Especialista em partidos políticos

AL-BERTOIA, Fernando, professor associado em Política Comparada, Universidade de Nothingam.

Outros especialistas nacionais

Afrim rasniqi, André Marinha, Arkadiusz Lewandowski, Bohdan Bernatskyi, Felipe Clemente, Florin Fesnic, Gorana Misic, Ieva Briede, Joris Thijm, José Pedro Lopes, Léa Heyne, Malgorzata Winiarska-Brodowska, Marja-Kristina Akinsha, Miye Hong Thomé de Moura, Péter Bence Stumpf e Teodora Yovcheva.

Estudos Publicados

Economia

O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal

Coordenado por Rodrigo Sarmento de Beires; 2013.

Custos e Preços na Saúde: Passado, presente e futuro

Coordenado por Carlos Costa; 2013.

25 anos de Portugal Europeu:

A economia, a sociedade e os fundos estruturais

Coordenado por Augusto Mateus; 2013.

Que Economia Queremos?

Coordenado por João Ferrão; 2014.

A Economia do Futuro: A visão de cidadãos, empresários e autarcas

Coordenado por João Ferrão; 2014.

Três Décadas de Portugal Europeu:

Balço e perspectivas

Coordenado por Augusto Mateus; 2015.

Empresas Privadas e Municípios: Dinâmicas e desempenhos

Coordenado por José Tavares; 2016.

Investimento em Infra-Estruturas em Portugal

Coordenado por Alfredo Marvão Pereira; 2016.

Benefícios do Ensino Superior

Coordenado por Hugo Figueiredo e Miguel Portela; 2017.

Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa

Coordenado por Leonor Sopas; 2018.

Dinâmica Empresarial e Desigualdade

Coordenado por Rui Baptista; 2018.

Encerramento de Multinacionais:

O capital que fica

Coordenado por Pedro de Faria; 2018.

GDP-linked Bonds in the Portuguese Economy

Coordenado por Gonçalo Pina

Features of Portuguese International Trade: A firm-level perspective

Coordenado por João Amador; 2020

Financial Constraints and Business Dynamics: Lessons from the 2008–2013 recession

Coordenado por Carlos Carreira, Paulino Teixeira, Ernesto Nieto Carrillo e João Eira; 2021.

The Real Estate Market in Portugal

Coordenado por Paulo M. M. Rodrigues; 2022.

O Financiamento das PME

Portuguesas: A crise e a recuperação entre 2008 e 2018

Coordenado por Clara Raposo; 2022.

Financing Entrepreneurship in Portugal

Coordenado por Miguel A. Ferreira, Marta C. Lopes, Francisco Queiró e Hugo Reis; 2022.

O Impacto do IRC na economia portuguesa

Coordenado por Pedro Brinca; 2023.

Instituições

Droga e Propinas: Avaliações de impacto legislativo

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

Justiça Económica em Portugal: A citação do réu no processo civil

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: Factos e números

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: Gestão processual e oralidade

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: Meios de resolução alternativa de litígios

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: Novo modelo processual

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: O sistema judiciário

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: Produção de prova

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: Recuperação do IVA

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: Síntese e propostas

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Segredo de Justiça

Coordenado por Fernando Gascón Inchausti; 2013.

Feitura das Leis: Portugal e a Europa

Coordenado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

Portugal nas Decisões Europeias

Coordenado por Alexander Trechsel, Richard Rose; 2014.

Instituições (continuação)

Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal

Coordenado por Alejandro Portes e M. Margarida Marques; 2015.

O Ministério Público na Europa

Coordenado por José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

Juízes na Europa: Formação, selecção, promoção e avaliação

Coordenado por Carlos Gómez Ligüerre; 2015.

Limitação de Mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

O Estado por Dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal

Coordenado por Daniel Seabra Lopes; 2017.

O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses

Coordenado por José Tavares; 2017.

Orçamento, Economia e Democracia: Uma proposta de arquitetura institucional

Coordenado por Abel M. Mateus; 2018.

Instituições e Qualidade da Democracia: Cultura política na Europa do Sul

Coordenado por Tiago Fernandes; 2019.

Os Tribunais e a Crise Económica e Financeira: Uma análise ao processo decisório em contexto de crise económico-financeira

Patrícia André, Teresa Violante e Maria Inês Gameiro; 2019.

Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal

Coordenado por Nuno Monteiro e Carlos Jalali; 2022.

Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português

Coordenado por Marco Lisi; 2022.

O Estado Regulador em Portugal

Coordenado por Ana Lourenço; 2022.

Sociedade

Como Se Aprende a Ler?

Coordenado por Isabel Leite; 2010.

Fazer Contas Ensina a Pensar?

Coordenado por António Bivar; 2010.

Desigualdade Económica em Portugal

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2012.

Projeções 2030 e o Futuro

Coordenado por Maria Filomena Mendes e Maria João Valente Rosa; 2012.

Envelhecimento Activo em Portugal: Trabalho, reforma, lazer e redes sociais

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

Escolas para o Século XXI: Liberdade e autonomia na educação

Coordenado por Alexandre Homem Cristo; 2013.

Informação e Saúde

Coordenado por Rita Espanha; 2013.

Literatura e Ensino do Português

Coordenado por José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus; 2013.

Processos de Envelhecimento em Portugal: Usos do tempo, redes sociais e condições de vida

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

Que Ciência Se Aprende na Escola?

Coordenado por Margarida Afonso; 2013.

Inquérito à Fecundidade 2013

INE e FFMS; 2014.

A Ciência na Educação Pré-Escolar

Coordenado por Maria Lúcia Santos, Maria Filomena Gaspar, Sofia Saraiva Santos; 2014.

Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa (1950–2011): Evolução e perspectivas

Coordenado por Mário Leston Bandeira; 2014.

Ensino da Leitura no 1.º Ciclo do Ensino Básico: Crenças, conhecimentos e formação dos professores

Coordenado por João A. Lopes; 2014.

Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995–2012)

Coordenado por Armando Vieira e Carlos Fiolhais; 2014.

Mortalidade Infantil em Portugal: Evolução dos indicadores e factores associados de 1988 a 2008

Coordenado por Xavier Barreto e José Pedro Correia; 2014.

Os Tempos na Escola:

Estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países
Coordenado por Maria Isabel Festas; 2014.

Cultura Científica em Portugal

Coordenado por António Granado e José Vítor Malheiros; 2015.

O Multimédia no Ensino das Ciências

Coordenado por João Paiva; 2015.

O Quinto Compromisso: Desenvolvimento de um sistema de garantia de desempenho educativo em Portugal

Coordenado por Margaret E. Raymond; 2015.

Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal:

As consequências sociais do programa de ajustamento

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2016.

Determinantes da Fecundidade em Portugal

Coordenado por Maria Filomena Mendes; 2016.

Será a Repetição de Ano Benéfica para os Alunos?

Coordenado por Luís Catela Nunes; 2016.

Justiça entre Gerações: Perspectivas interdisciplinares

Coordenado por Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Almeida Ribeiro; 2017.

Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspectivas de evolução da sociedade e economia portuguesas

Coordenado por João Peixoto; 2017.

Mobilidade Social em Portugal

Coordenado por Teresa Bago d'Uva; 2017.



FUNDAÇÃO
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS