



**Transparência
e Integridade**

Associação Cívica

Plano Estratégico

Constituição e Institucionalização do Capítulo Português
da Transparency International

2009-2014

Plano Estratégico 2009-2014

Missão

A missão da TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA é a de contribuir para o fortalecimento da cidadania e a qualidade da governança pública e privada em Portugal, através da promoção da transparência, da integridade e da responsabilidade.

A TIAC - TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA procura uma mudança positiva de valores na sociedade Portuguesa, consciencializando a opinião pública para o problema da corrupção, educando os cidadãos para a justiça e fomentando e apoiando a participação destes no combate à corrupção, acompanhando e compreendendo os problemas que minam a confiança destes nas instituições públicas, produzindo e difundindo um conhecimento exaustivo, sistemático e aplicado sobre a corrupção e o seu controlo. A missão desta associação cívica inscreve-se num quadro de estratégias definidas no seio de uma rede de ONGs dedicadas ao combate à corrupção sob a coordenação de um secretariado internacional, a *Transparency International* (TI).

Visão

Trabalhamos para uma sociedade justa, com uma democracia de qualidade, em que exista um efectivo acesso à informação, uma cidadania informada e participativa, uma regulação eficaz dos sistemas e organizações, uma Justiça célere, eficaz e com ética, um comércio justo e um verdadeiro sentido de responsabilidade social por todos os agentes económicos.

Valores

Transparência e Integridade
Accountability e Rigor
 Solidariedade e Coragem
 Justiça e equidade
 Objectividade e Independência
 Defesa dos valores fundamentais da Democracia

Valores fundamentais da democracia

Igualdade

(de voto, de interesses, de participação, etc.)

Liberdade

(de escolha, de expressão, de pensamento, de culto, etc.)

Transparência

(a obrigatoriedade de tornar públicos todos os actos do governo, de manter o cidadão informado, de desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse colectivo)

Prestação de contas (*accountability*)

(a prestação de contas dos detentores de cargos de autoridade, isto é, a sua responsabilidade e responsabilização perante a lei e os cidadãos)

Legalidade e Justiça

(a obrigatoriedade de actuar conforme à lei e ao Direito, tanto na forma como na essência, e de tomar decisões equitativas e respeitadoras dos direitos dos cidadãos)

Honestidade e Integridade

(o reconhecimento do mérito e responsabilidade depositada num cargo de autoridade e o entendimento, por parte do detentor do poder, de que o exercício das suas funções se deve reger pelo respeito, promoção e reforço da coisa pública e da vontade de fazer colectiva)

Eficiência e Eficácia

(o dever de providenciar e de decidir com sucesso e rapidez, e de conseguir o efeito ou resultado esperado, abrangendo o maior número de beneficiários)

Plano Estratégico 2009-2014

Áreas de intervenção

A TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA definiu um conjunto de temas para os quais serão desencadeadas acções prioritárias durante o período 2009-2014:

- Corrupção política (financiamento político, conflitos de interesse e declarações patrimoniais);
- Corrupção e má gestão na administração pública (saúde, educação, justiça, defesa, ambiente, fronteiras e imigração, grandes obras públicas);
- Corrupção e urbanismo nas autarquias;
- Corrupção e gestão no sector privado;
- Corrupção e comércio internacional;
- Reformas anti-corrupção: instrumentos jurídicos nacionais e internacionais (convenções).

Objectivos estratégicos

O objectivo geral da TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA é o de contribuir para uma mudança de consciências e de culturas organizacionais na sociedade portuguesa relativamente às manifestações do fenómeno da corrupção, através de uma plataforma cívica informada, multi-disciplinar e inovadora.

A actuação da TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA não só visa contribuir para a redução das margens de tolerância social (aumentando os custos morais e legais para os infractores), como também potenciar um maior e melhor conhecimento do fenómeno e das práticas de controlo. O fim último da TI – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA não é o de se apresentar como uma alternativa às entidades públicas com competências nesta matéria. Pelo contrário, a TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA procurará cultivar o diálogo e cooperação interinstitucional com vista à consolidação do Sistema Nacional de Integridade que preconiza. Também não é sua filosofia alimentar uma cultura populista denunciatória, mas educar os cidadãos para a Justiça, com descrição e persistência.

Constituem Objectivos Específicos da TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA:

- **Consciencialização.** Contribuir para uma maior consciencialização da sociedade civil através do esclarecimento, da promoção de campanhas públicas, publicação de comunicados de imprensa, organização de seminários, participação em processos públicos e privados destinados à promoção da transparência, da integridade e da responsabilidade nos vários domínios da sociedade portuguesa, nomeadamente nos sectores do ensino, contribuindo para o desenvolvimento social e económico do nosso país;
- **Conhecimento.** Recolher e tratar informação sobre a fenomenologia da corrupção e sobre o desempenho dos mecanismos de controlo e prevenção; realizar inquéritos regulares às atitudes, práticas e valores dos Portugueses em relação à corrupção em particular e à fraude em geral; desenvolver ou participar em estudos ou projectos de investigação na área da corrupção, da governação, da integridade, da responsabilidade social e da transparência; organizar acções de treino/formação especializadas para profissionais e jornalistas; colaborar com os organismos com competências nestas matérias na produção de conhecimento especializado; e apoiar iniciativas académicas que visem a introdução do estudo da corrupção (natureza, detecção e prevenção) como componente de formação pós-graduada;
- **Debate.** Promover uma discussão pública dos resultados conseguidos pelos vários organismos com competências nesta matéria, evidenciando, por um lado, as boas práticas e por outro lado, as dificuldades ou insuficiências, conducentes ao insucesso;
- **Monitorização.** Avaliar o desempenho da infra-estrutura de combate à corrupção existente e recomendar ajustamentos e/ou novas medidas. Acompanhar a implementação das convenções anti-corrupção internacionais, das quais Portugal é membro signatário e promover a discussão pública dos relatórios de progresso. Acompanhar e promover a discussão pública das reformas anti-corrupção;
- **Capacitação institucional.** Contribuir (directa ou indirectamente) na capacitação dos organismos competentes em matéria de combate à corrupção, através da organização/coordenação de acções de formação ou eventualmente da criação de mecanismos que assistam a investigação ou o próprio processo

Plano Estratégico 2009-2014

penal. Promover, através de debates e campanhas públicas, o desenvolvimento de práticas mais transparentes na gestão do bem público a todos os níveis da intervenção estatal;

- **Participação/ Empowerment.** Capacitar a sociedade civil para a criação e participação em acções cívicas contra a corrupção. Criar oposição a práticas corruptivas no seio dos sectores público e privado, recorrendo especialmente ao jornalismo de investigação e aos meios de comunicação social. Dar assistência e facilitar a participação da sociedade civil em campanhas de promoção da ética, da integridade e da transparência em Portugal e no estrangeiro. Desenhar, implementar e avaliar projectos de acção cívica nas áreas de intervenção da TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA;
- **Cooperação.** A TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA é também um projecto em rede, quer ao nível doméstico encetando parcerias e protocolos de cooperação com os vários actores que compõem o Sistema Nacional de Integridade, quer ao nível internacional, participando em fóruns temáticos como a conferência internacional anti-corrupção, estabelecendo laços de colaboração com organismos governamentais e não governamentais internacionais, aderindo a redes de trabalho académicas e profissionais.
- **Pressão institucional.** Pressionar as autoridades para uma maior informação sobre a corrupção investigada, participada e julgada em Portugal e Pressionar o poder político a colocar o problema no topo das prioridades governamentais e a introduzir as reformas necessárias que possam efectivar o combate à corrupção.
- **Capacitação interna.** Para atingir todos os objectivos de trabalho da TI, propomo-nos reforçar as estruturas e financiamento da associação, recorrendo a angariação de fundos, incluindo candidaturas a projectos e outras parcerias.

Objectivos operacionais

Para cada objectivo estratégico listam-se os diversos objectivos operacionais para 2009-2014.

Estratégicos	Operacionais
Consciencialização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicação institucional ▪ Portal interactivo ▪ Redes sociais ▪ Revista digital ▪ Rede de blogues ▪ Campanha pública “palavras chave”
Conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudos em curso/previstos
Debate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seminários , Webinars
Monitorização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementação da metodologia <i>National Integrity Systems</i> da TI ▪ Monitorização do estado da opinião: Aplicação de inquéritos a uma amostra representativa da população portuguesa; realização de <i>focus groups</i> a fim de apurar discrepâncias e singularidades dentro desse universo; monitorização e análise de conteúdos da imprensa
Capacitação institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cursos de treino e formação ▪ Consultoria (ex: Siemens)
Participação/ Empowerment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E-activismo ▪ ALACs
Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contactos e parcerias com rede lusófona de parceiros, outros capítulos da TI e outros parceiros nacionais
Pressão institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acções de pressão institucional
Capacitação interna	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforço de estrutura de RH e fundraising

Plano Estratégico 2009-2014

Os objectivos operacionais enunciados concretizam-se através de vários instrumentos de actuação:

- **Criação de um portal interactivo.** A TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA é sobretudo um projecto tecnológico assente na construção, actualização e gestão de várias bases de dados *online*, cujos conteúdos se cruzam a fim de produzir um conhecimento exaustivo e dinâmico do fenómeno. A criação de um portal interactivo e de fácil acesso que congregue todas estas bases de dados e outros materiais informativos (e.g. estudos de avaliação, relatórios e documentos oficiais, enquadramento legais, etc.) têm como principal objectivo a ancoragem das actividades da associação na sociedade civil, sistematizando informação já existente e dispersa em vários organismos e disponibilizando-a aos cidadãos/utilizadores num formato de fácil compreensão e acesso. Importa salientar que a promoção da transparência e *accountability* na vida pública através do escrutínio público de informação (da prática institucional, será concebida salvaguardando os direitos, liberdades e garantias instituídas.
- **Utilização das Redes Sociais.** Criação de campanhas de acção directa ou indirecta e divulgação da informação através das redes sociais com o objectivo de sensibilizar e fomentar a participação activa dos cidadãos no combate ao fenómeno da corrupção.
- **Campanhas públicas de consciencialização cívica.** Elaboração e distribuição de documentos de informação sobre medidas preventivas e diligências a tomar face a uma ocorrência manifesta de corrupção. Produção de matérias promocionais em formato digital que permitam aos cidadãos participarem activamente em acções da TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA. Criação de campanhas publicitárias multi-meios, baseadas em “palavras-chave”, produção de materiais publicitários e sua divulgação em associação com agências de publicidade, agências de meios e órgãos de comunicação social, com o objectivo de promover, de uma forma o mais criativa possível, as temáticas abordadas junto dos cidadãos e, simultaneamente, promover o “branding” e website institucional da associação. Criação de uma rede de blogues temáticos. Possível criação de linha de apoio ao cidadão através de protocolo de colaboração com a Ordem dos Advogados e Faculdades de Direito (programa de estágio);
- **Avaliação da infra-estrutura de combate à corrupção.** Numa primeira fase, o trabalho da TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA consistirá em criar uma base de conhecimento permanente e dinâmica sobre a infra-estrutura e políticas públicas de controlo à corrupção e avaliar com regularidade o seu desempenho. Este sistema complexo de diagnóstico baseia-se na metodologia utilizada pelo *National Integrity Systems* da TI e seria realizado cada 2 anos. Para tal efeito seriam celebrados protocolos de colaboração com as várias unidades/peças da arquitectura institucional de combate à corrupção de modo a fomentar um bom relacionamento de trabalho e facilitar a veiculação de informação sobre resultados conseguidos.
- **Acções de produção e difusão de conhecimento especializado.** Elaboração de estudos/projectos, relatórios e outras publicações, seminários, workshops, etc. Lançamento de uma publicação periódica digital alimentada por artigos da rede de blogues, e de outros angariados interna ou externamente, e em parceria com a *Newsletter* da TI. Publicação de *dossiers especiais* e estudos em formato de livro (tradicional e digital).
- **Acções de monitorização.** Sempre que solicitada, ou por iniciativa própria, a TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA convocará e coordenará equipas de monitorização de gastos de campanhas eleitorais ou procederá à fiscalização de determinados processos administrativos. Acompanhará também a evolução do crime de corrupção em Portugal, através da recolha, organização e análise longitudinalmente de informação estatística proveniente de diferentes organismos (Ministério da Justiça, DCICCEF/PJ, PGR/DCIAP, ECFP). A base de dados CORCRIME não pretende replicar as estatísticas destes organismos, mas trabalhar com os mesmos para que a informação recolhida seja passível de análises de risco mais exaustivas relativamente à natureza dos actores, aos contextos de socialização para a ilegalidade, dos processos de troca e da construção e natureza dos meios. Ainda no âmbito desta linha de acção pretende-se 1) a análise comparativa de enquadramentos penais, práticas processuais e de inovações legislativas nesta matéria; 2) acompanhar a evolução da jurisprudência sobre casos de corrupção nos tribunais portugueses; e 3) promover estudos sobre obstáculos processuais, culturas interpretativas de validação da prova, dificuldades materiais e cognitivas para a investigação, etc. Ao nível legislativo, propõe-se a criação de duas bases de dados, a CORPARL e a CORLEX. A primeira resulta da monitorização e análise de conteúdo dos debates parlamentares e intervenções sobre corrupção assim como acompanhamento dos trabalhos da Comissão de Ética e inquéritos parlamentares pontuais instaurados sobre estas matérias. A segunda resulta da monitorização e análise comparativa das propostas/reformas legislativas directa ou

Plano Estratégico 2009-2014

indirectamente relacionadas com o combate à corrupção. Ainda no domínio das acções de monitorização, a TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA propõe-se acompanhar e avaliar a implementação das várias convenções internacionais anti-corrupção das quais Portugal é membro signatário. A adopção de convenções anti-corrupção não tem levantado problemas de maior durante a fase de formulação – não obstante seja um processo bastante complexo e delicado do ponto de vista jurídico e político – nem durante os processos de transposição e ratificação pelos parlamentos nacionais. O principal problema reside ao nível da sua implementação e do seu *enforcement*. É neste ponto que os organismos internacionais têm investido mais nos últimos anos, criando sistemas de monitorização multilateral abertos à sociedade civil. A associação poderá desempenhar um papel de monitorização e de advocacia regular e proactivo.

- **Acções de treino e formação.** No âmbito da sua vertente pedagógica, a TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA procurará organizar acções de treino/formação especializadas para públicos-alvo diferentes (executivos, políticos, funcionários públicos, jornalistas, professores, activistas). As acções de treino têm como fim último a capacitação institucional dos actores/agências com responsabilidades directas no combate à corrupção, ajudando-os a desenvolver os seus próprios instrumentos de combate, detecção e prevenção. A TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA ficará responsável pela coordenação, promoção e dinamização da rede Europeia de agências anti-corrupção (ANCORAGE-NET¹) que reúne bianualmente;
- **Pressão institucional (*advocacy*).** Exercer pressão junto do governo e do legislador para a adopção/revisão de medidas anti-corrupção. A TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA promove fóruns de discussão pública sobre a corrupção e o seu controlo em Portugal. Através dos seus vários projectos, a TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA procurará alertar o decisor para as ineficiências do sistema de controlo e influenciar os processos legislativos que tenham por objectivo a revisão de instrumentos legais de enquadramento do combate à corrupção como, por exemplo, leis de incompatibilidades, regimes de financiamento político, revisões dos códigos penal e de processo penal, etc.;
- **Estado da opinião.** A corrupção é uma construção social e como tal um fenómeno que varia no espaço e no tempo. Por isso, os inquéritos à população sobre estas matérias são cada vez mais fundamentais quer para a compreensão dos factores, dimensão e dinâmicas da condenação/aceitação social do fenómeno, quer pela utilidade de que se reveste o instrumento do ponto de vista da legitimação das entidades directamente envolvidas no combate à corrupção e da discussão das opções de controlo. Interpretar as atitudes, práticas e valores dos portugueses face à corrupção através: 1) da **aplicação de inquéritos** a uma amostra representativa da população portuguesa; 2) da **realização de focus groups** a fim de apurar discrepâncias e singularidades dentro desse universo; 3) da **monitorização e análise de conteúdos da imprensa**, por exemplo através de um sistema de *text mining* (CORPRESS); 4) de **entrevistas periódicas e estruturadas a actores privilegiados**;
- **Angariação de fundos (*fundrasing*).** A TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA terá uma estratégia de angariação de fundos diversificada a fim de garantir a sustentabilidade das suas actividades. Essa estratégia passa por acções de angariação directa junto dos cidadãos (através de mailing, e-mailing e campanhas em postos de ATM bancário), contacto com doadores institucionais (fundações e institutos públicos e privados), redes sociais (anúncios e outros meios) e através dos sites relacionados com a mesma, entre outras.

Produtos

Para cada uma destes instrumentos, a TIAC – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA prevê uma série de produtos diversificados, entre outros: brochuras de sensibilização, relatórios de análise, estudos de evidência, publicações (livros, artigos, comunicações e *working papers*), relatórios anuais de actividade, instrumentos de produção e difusão de conhecimento *online* (portal, bases de dados, e-activismo, *webminars*), *newsletter*, organização de seminários/*workshops* temáticos e de conferências internacionais.

¹ Para mais informação consultar: www.ancorage-net.org (portal em construção!).

Plano Estratégico 2009-2014

ANEXO I - Sobre a Transparency International

A rede *Transparency International* (TI) constituída em 1993, defende, como um dos seus principais eixos de actuação, que os esforços internacionais de desenvolvimento económico e de capacitação institucional vis-à-vis os países pobres ou em transição democrática não poderão ser bem sucedidos sem um combate determinante à corrupção. No que toca os países desenvolvidos, a actuação da TI visa sobretudo melhorar a qualidade da democracia e da governança empresarial, inculcando nas elites dirigentes e nas populações em geral, um sentido de responsabilidade e de missão relativamente à prática de corrupção quer ao nível interno, quer ao nível das transacções comerciais internacionais.

Para uma melhor qualidade da democracia

Nenhum outro fenómeno tem um efeito tão corrosivo da credibilidade e legitimidade dos sistemas democráticos como a corrupção. A democracia, para além de ser um sistema de governo caracterizado por um conjunto de regras (fundamentais e básicas) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões colectivas e mediante que *processos*, é também um conjunto de valores fundamentais. Este conjunto de princípios orientadores do exercício de funções e do relacionamento dos cidadãos com as instituições, são a *alma mater* da democracia. A corrupção atenta contra estes valores, pervertendo o funcionamento da democracia em função de interesses sectários de um grupo limitado de indivíduos.

Os efeitos nocivos da corrupção na democracia são amplamente conhecidos. A corrupção...

- Acentua a instabilidade dos sistemas de legitimação dos regimes democráticos;
- Bloqueia a transição para uma sociedade moderna e a consolidação de um Estado de Direito Democrático;
- Agrava a dependência do poder político em relação ao poder económico;
- Prejudica o sentido cívico, gera cinismo e mina a confiança dos cidadãos nas instituições;
- Alimenta o populismo, o puritanismo, o justicialismo e o moralismo autoritário, que por sua vez pode conduzir a purgas selectivas, violações dos direitos humanos e até mesmo golpes de estado;
- Prejudica a transparência e a *accountability* na vida pública;
- Cria sistemas ou poderes informais de decisão paralelos;
- Cria um ambiente favorável à prática de outras fraudes e outros crimes;
- Reduz eficácia governamental (aumenta despesa pública) e coloca o governo refém de interesses privados ou *lobbies*;
- Aumenta a ineficiência e morosidade burocrática, porque cria um estímulo para a procura de novas e mais rendas ilícitas;
- Impede modernização da burocracia e cristaliza o nepotismo e sistemas clientelares de gestão da coisa pública.

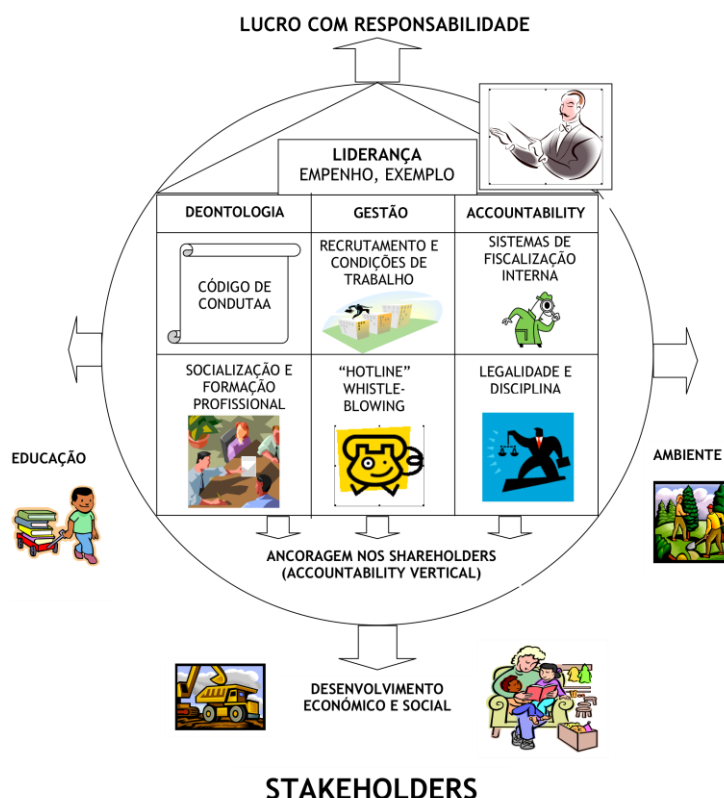
Para uma maior responsabilidade social das empresas

O surgimento e evolução da crise financeira e a exposição mediática de alguns casos complexos de fraude, sempre existentes mas mais visíveis em tempo de crise levaram a uma maior consciencialização social para os custos da fraude, em geral, da corrupção, em particular, e da venalidade no sector privado, a uma maior condenação de situações de monopólio ou cartel e uma maior atenção ao desempenho e probidade financeira executivos das grandes empresas quer no que toca a observância de aspectos de governança interna, quer no que diz respeito ao seu desempenho na aplicação de fundos e na gestão de bens sociais das empresas.

Plano Estratégico 2009-2014

A corrupção e fraude no sector privado têm **consequências directas** para imagem das empresas envolvidas nestes escândalos (o que por sua vez reflecte-se na cotação das acções no mercado de valores), para o portfolio de investimentos da empresa e carteira dos accionistas e para a estabilidade contratual dos empregados, que muitas das vezes são o elo mais fraco da má gestão financeira e quem acaba por sofrer directamente com as medidas de reajustamento e saneamento adoptadas. Mas existem também **efeitos indirectos** para uma série de *stakeholders* nas comunidades onde as empresas operam, por exemplo, ao nível de impacto ambiental e de direitos sociais e políticos

INFRAESTRUTURA DE ÉTICA PARA UMA BOA GOVERNANÇA CORPORATIVA



Capitalismo e Responsabilidade: Duas concepções de lucro	
LUCRO E AMORALISMO	LUCRO E RESPONSABILIDADE SOCIAL
Empresas existem para obter lucro para os seus accionistas: fins justificam meios	Lógica de negócio vai além da satisfação imediata das necessidades dos clientes
“O segredo é a alma do negócio”: o lucro é, por definição, inconciliável com a transparência e a responsabilidade	A sustentabilidade de um negócio passa também pela resposta e sensibilidade às exigências e problemas das comunidades onde opera

Para uma sociedade mais justa

Existe uma percepção generalizada de inoperância da Justiça, o que se materializa em sentimentos de injustiça social. Num inquérito realizado em 2006,² apurou-se que os portugueses, de um modo geral, consideram que a Justiça é pouco severa com os membros do Governo (87,2%), deputados da AR (85,3%), dirigentes desportivos (85,2%), Presidentes de Câmara (78,7%) e os chefes de empresa (72,9%). Em contraste, a mão pesada da Lei faz-se sentir no caso dos cidadãos comuns e dos pequenos delinquentes, embora seja o cidadão comum quem mais sofre com os excessos da justiça (30,5% afirmam ser muito severa, contra os 17,7% expressos para os pequenos delinquentes). A ineficácia do sistema judicial não só alimenta uma atitude de impunidade nos detentores de cargos de influência, como agrava a péssima imagem que os cidadãos têm da Justiça. **Citando António Barreto, “se houvesse Justiça, a corrupção não seria um mal maior.”**

Esta inoperância não é apenas fruto da imaginação ou de expectativas irrazoáveis por parte dos cidadãos sobre o funcionamento da Justiça, mas é corroborada pelo elevado número de arquivamentos de processos e pela verificada incapacidade do sistema judicial em lidar com a criminalidade no exercício de funções públicas ou eleitas, de maior complexidade na obtenção de prova. A grande parte dos processos é arquivada (55,5%)³ mas, paralelamente, quanto maior é a complexidade do crime, maior é a probabilidade de ser arquivado. Nos processos onde não existem provas (documentais, áudio, vídeo, fotográficas)

² Dados resultantes de um inquérito sobre os valores, atitudes e práticas face à corrupção e a ética em democracia, realizado a uma amostra representativa da população portuguesa (1009 inquiridos), no âmbito do projecto *Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal* (POCI/CPO/60031/2004). O projecto foi coordenado por Luís de Sousa (CIES-ISCTE) e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. O inquérito foi aplicado pela Metris GfK entre os dias 10 e 26 de Novembro de 2006.

³ Dados obtidos do estudo ‘A Corrupção Participada em Portugal (2002/2003): Apresentação e análise de resultados globais de uma pesquisa em curso’ apresentado na *Jornada de Trabalho Contra a Corrupção em Portugal* organizada pelo CIES-ISCTE em parceria com o DCIAP da Procuradoria Geral da República, ISCTE, 6 Maio 2008.

Plano Estratégico 2009-2014

que possibilitem a confirmação da denúncia, e que apenas se corroboram em provas testemunhais ou em denúncia através de relatos anónimos, a taxa de arquivamento é de 98,1%. Não se trata apenas de uma questão de definição ou de enquadramento destes crimes. Desse ponto de vista Portugal encontra-se bem apetrechado. **O problema é sobretudo de cultura jurídica** (na interpretação da prova, da causalidade e da intencionalidade) **e de formação dos nossos magistrados. A nossa magistratura não tem sido nem audaz nem empreendedora no combate à corrupção.**

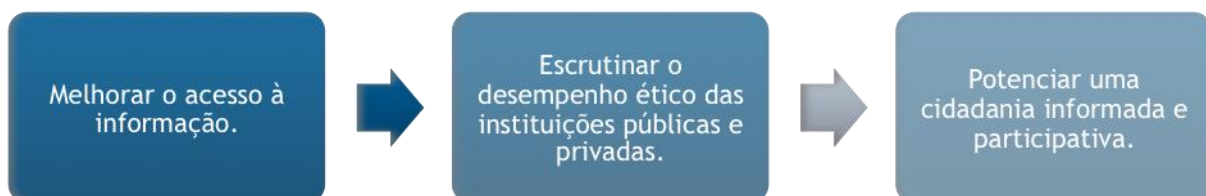
A jusante desta incapacidade de resposta por parte de quem aplica a lei, persiste uma filosofia subjacente à forma como se legisla: o predomínio de regras avulsas sem uma visão sistémica; a sistemática correcção das leis e dos códigos sem qualquer avaliação dos problemas ou lacunas da anterior legislação e por vezes à margem ou contrariamente às recomendações dos profissionais e peritos; o excesso de produção legislativa, por vezes sem qualquer relevância ou impacto, etc. O sistema jurídico português caracteriza-se por uma desordem e complexidade normativa crónica que gera uma constante “negociação” interpretativa da lei e da disciplina a aplicar por parte dos operadores e dos visados pela lei. A ineficácia do sistema de justiça começa na Assembleia da República.

Para um maior e melhor acesso à informação

Um dos principais problemas que dificulta a consolidação de um funcionamento administrativo moderno e racional, em que o cidadão é conhecedor dos seus direitos e obrigações e age em conformidade destes, é o acesso à informação. Não obstante as várias reformas de modernização do aparelho do Estado ao longo das últimas três décadas, a informação continua a ser um bem escasso na administração Portuguesa e deficientemente protegida. Para que essa possa ser apropriada pelos cidadãos e de modo a que estes possam desenvolver uma actuação preventiva junto do Estado, é necessário providenciar informação pública em tempo útil, de um modo transparente e de fácil acesso, e num formato amigável para a maioria dos cidadãos.

Também no sector privado, sobretudo ao nível dos mercados financeiros e seguradoras, a informação providenciada aos accionistas e clientes é, regra geral, pouco atendível e inteligível, para que estes possam exercer um escrutínio assíduo dos consumos e investimentos realizados e para que possam tomar as decisões que melhor lhe convêm.

O acesso livre à informação pública e privada de qualidade, em tempo útil, de um modo transparente e inteligível é o primeiro passo para uma cidadania activa e zeladora do interesse público e do bom funcionamento da sociedade e da economia. **O combate à corrupção passa pelo incremento do acesso à informação.**



Para uma cidadania informada e participativa

O problema da cidadania em Portugal é sobretudo um problema informacional e educacional. Uma das razões que explica a falta de cultura cívica na nossa sociedade é o facto de Portugal continuar a ter um dos piores sistemas de educação pública da União Europeia, principalmente ao nível do ensino básico e secundário (Em muitos aspectos, o pré-escolar e o 1º ciclo são decisivos na estruturação da personalidade: atitude perante o conhecimento, imaginação e referenciais éticos.). Portugal é dos países com maior número de *drop-outs* no ensino secundário. Por sua vez, o sistema de ensino superior está longe de ter qualidade e de ser eficiente. Segundo o

Plano Estratégico 2009-2014

último relatório sobre protecção social da Comissão Europeia, 38,6% dos alunos do ensino secundário deixam a escola prematuramente, dos quais, 46,7% do sexo masculino e 30,1% do sexo feminino. Também a estrutura de qualificações é das mais baixas da Europa. Este sistema precário de educação não é propício à criação de uma sociedade civil informada e participativa contribuindo deste modo para que a corrupção (sobretudo de natureza não transactiva, como a cunha) continue a ser um modo informal e aceitável de resolução dos problemas com a administração portuguesa. É claro que a educação não é o único factor explicativo da propensão para este tipo de comportamentos fraudulentos; existem também outros factores de ordem estrutural que importa não descuidar, nomeadamente, a estrutura da propriedade e da família na sociedade portuguesa, as relações de vizinhança e a confiança social, factores esses que requerem uma investigação histórica mais aprofundada.

A falta de competências cognitivas/interpretativas do funcionamento dos sistemas judicial e político, em particular, e do Estado de Direito Democrático, em geral, característica de uma população com níveis educacionais baixos e dominada por preocupações de "sobrevivência" quotidiana, **inibe a participação e associativismo cívico dos cidadãos. A contínua debilidade da sociedade civil portuguesa,** caracterizada pelo fraco associativismo e desenvolvimento de organizações não-governamentais capazes de mobilizar esforços e promover acções colectivas que coloquem o governo sob pressão, **é problemática para o combate à corrupção em particular e para o funcionamento da democracia em geral.**

Para um comércio mais justo

O recurso à corrupção na política externa comercial, pública ou privada, é causa de instabilidade doméstica nos países receptores e de instabilidade no relacionamento dos estados. Num mundo interdependente e globalizado não basta preocuparmo-nos com o que acontece no nosso jardim, descuidando a degenerescência ética, a miséria e sofrimento que o estilo de vida de uns países pode causar sobre os restantes. **O combate à corrupção passa também por uma preocupação com o grau de solidariedade e de sustentabilidade do modelo económico vigente.**

Plano Estratégico 2009-2014

ANEXO II - O que é a corrupção?

Define-se por corrupção, o abuso do ofício público para fins privados, através de uma troca oculta que implica a violação de determinados princípios orientadores. Do ponto de vista normativo, a corrupção consiste numa prática ou comportamento desviante, que implica uma violação de *standards* legais/penais e/ou de normas não-codificadas que definem o exercício de um cargo ou função de autoridade delegada, num determinado contexto social e temporal. Do ponto de vista transactivo, a corrupção é um pacto oculto que implica uma troca, da qual resulta uma contrapartida ou benefício impróprio e meditado, imediato ou prolongado, real ou simbólico, pecuniário ou não-pecuniário para as partes contratantes ou para terceiros.

Aos olhos da opinião pública, a corrupção é um camaleão que se vai moldando no espaço e no tempo. A corrupção não é apenas o conjunto infracções, desvendadas e condenadas, à luz dos preceitos penais estipulados para o exercício de um cargo público ou eleito. Estes representam uma leitura estanque, restrita e insuficiente do fenómeno. **Em democracia, nem tudo o que é legal é justo, nem tudo o que é moralmente condenável é crime.**

Que tipos de corrupção?

Portugal, à semelhança de outras democracias modernas e consolidadas, não está imune à ocorrência da corrupção, nem à mutação que esse tem sofrido com a sofisticação e internacionalização das trocas.

Podemos agrupar as ocorrências de corrupção em Portugal em 4 grupos distintos (mas não estanques) quanto à sua frequência e extensão:

1. Existe uma **corrupção esporádica ou fragmentada**, de baixa frequência e de baixos recursos. Este tipo de corrupção não incide num sector de actividade específico mas aparece ocasionalmente em diferentes sectores, sem um contexto ou actores recorrentes. É a corrupção diádica, imediata, não premeditada, e não prolongada no tempo;
2. Existe uma **corrupção estrutural ou cultural**, de elevada frequência e de baixos recursos. Esta é a corrupção "mais portuguesa", quer pela sua extensão a todas as classes sociais, quer pela sua incidência em todos os níveis de governação. Os portugueses constroem, ao longo da sua vida, o capital social que lhes permitirá fazer face às adversidades resultantes do modo como o poder político e o administrativo estão organizados. A "arte do desenrascanço" pressupõe, não só, um espírito de sobrevivência individual numa sociedade carente de confiança social e institucional, como também redes de apoio familiares, de amizade ou partidárias fulcrais para o capital social de um indivíduo. É através destas redes informais de convívio que os cidadãos desenvolvem os contactos necessários para puxar os cordelinhos a seu favor ou a favor de um parente ou de um amigo.
3. Existe uma **corrupção sistémica ou política**, de alta frequência e de elevados recursos. Neste caso estamos perante modelos de troca bastante sofisticados que envolvem, não apenas, os actores directos da transacção (o corrupto activo e passivo), mas, também, uma série de mediadores e de actores periféricos à troca cujas únicas funções são as de camuflar, branquear ou assegurar a credibilidade dos actores perante a ameaça de riscos externos (legais e de condenação social). Este tipo de corrupção aparece intrinsecamente ligada ao financiamento político dos partidos e candidatos. Isto não significa que os dinheiros ilícitos entrem nos cofres dos partidos, antes pelo contrário. Eles são sobretudo angariados e geridos por alguns indivíduos dentro dos partidos, com o conhecimento, conivência ou indiferença das direcções. A diferenciação entre enriquecimento ilícito pessoal e partidário é, por vezes, difícil de destringir. Os recursos são obtidos através de uma série de trocas que envolvem decisões, prerrogativas ou mercados públicos, ao nível do poder central ou autárquico, que representam margens de lucro avultadas para os actores do privado, entre outras: obras e empreitadas, licenças de exploração, créditos à exportação, subsídios, regulação, contratação de serviços e fornecimentos, etc. Esta é a forma de corrupção que mais danos causa aos sistemas de legitimidade da democracia: limita o acesso ao centros de decisão a um número reduzido de clientelas; torna os processos de decisão opacos, prejudicando a transparência, imparcialidade e *accountability* nos processos de tomadas de decisão; e, por fim, reduz a eficácia governamental, aumentando a despesa pública, enfraquecendo a relação qualidade/preço e colocando o governo refém de interesses privados ou *lobbies*;

Plano Estratégico 2009-2014

4. Por fim, existe também uma **corrupção de “colarinho branco” ou Metasistémica**, envolvendo quantias avultadas, mecanismos de troca sofisticados e tendencialmente transnacionais e uma permeabilidade sistémica entre política e economia. A corrupção é uma das manifestações da fraude económico-financeira e do branqueamento de capitais. Quando assumem a forma de operações financeiras extremamente complexas, a sua frequência é menor mas os seus montantes muito elevados. A complexidade passa, também, pela sofisticação dos mecanismos de transacção. Este tipo de transacções requer uma enorme especialização e internacionalização dos actores de modo a garantir a eficácia das operações, tornando-as menos visíveis, mais clandestinas. Trata-se, por isso, de um tipo de corrupção que não está ao alcance do “comum dos mortais”. É, fundamentalmente, uma modalidade de corrupção praticada por mediadores e operadores financeiros, advogados e chefes de empresa. A protecção ou patrocínio político ajudam a branquear muitas destas operações, sendo certo que nem todas as unidades de investigação estão preparadas para combater este tipo de criminalidade.

Três níveis de intervenção

A causalidade da corrupção é complexa e multidimensional. Podemos, grosso modo, distinguir três níveis de intervenção:

- **Um problema de cultura cívica.** Num inquérito nacional sobre Corrupção e Ética em Democracia, realizado em 2006, constatou-se que **a maioria dos portugueses tende a ter uma concepção algo permissiva da corrupção** (54%). Isto é, considera como actos corruptos os comportamentos que mais se aproximam da definição penal, o que deixa uma ampla margem de tolerância para toda uma série de práticas não reguladas ou de difícil regulação, nomeadamente conflitos de interesse, cunhas, “amiguismos”, favorecimentos, patrocínio político, financiamentos políticos, etc. **Os portugueses, regra geral, optam por fazer mais do que a Lei permite e menos do que a ética exige.**
- **Um problema de desenvolvimento. O problema da corrupção nas zonas rurais e periferias urbanas é em grande medida, um problema de desenvolvimento, de acesso à qualidade de vida.** Não é, por isso, estranho que quando perguntámos aos portugueses se deveríamos definir como corrupção uma acção feita por uma causa justa, a maioria (56,2%) tenha discordado. A tolerância seria ainda maior se se tratasse de uma acção com benefícios para a população em geral (63,6%). **A corrupção estilo “Robin Hood” tem grande aceitação na sociedade portuguesa e é sintomática de uma cultura cívica ainda muito assente na satisfação de necessidades básicas.**
- **Um problema organizacional. O problema da corrupção em Portugal é também produto da forma como o poder político e administrativo se organizam.** O aparelho de Estado é percebido pela maioria dos portugueses como opaco (e por conseguinte arbitrário), lento, injusto, insensível aos problemas dos cidadãos, de difícil acesso e inibidor da iniciativa privada, o que tende a desculpabilizar uma série de comportamentos abrasivos dos princípios de ética na vida pública. Para aqueles que gozam de algum capital social, a cunha aparece como um lubrificante que oleia a engrenagem do sistema, não obstante violar claramente os princípios de transparência, de imparcialidade e de igualdade que os cidadãos exigem dos detentores de cargos públicos e eleitos. Aqueles desprovidos de contactos e influências a mobilizar, acabam por recorrer à corrupção propriamente dita. Escusado será dizer que **quer a corrupção transactiva quer a corrupção paroquial arrecadam custos bastante pesados, a longo prazo, para a credibilidade e desempenho das instituições públicas.**

A TIAC - TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA não exprime preferências políticas ou religiosas. Trata-se de uma organização de natureza cívica e, por conseguinte, defensora das liberdades democráticas e dos direitos humanos. As opiniões individuais emitidas pelos seus membros são da exclusiva responsabilidade dos mesmos.