



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

Dissertação

CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO: COMPREENDER O
SUCESSO DAS ESTRATÉGIAS ANTICORRUPÇÃO

ALEXANDRA DOS SANTOS COPETO

SETEMBRO DE 2014



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

**MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO: COMPREENDER O
SUCESSO DAS ESTRATÉGIAS ANTICORRUPÇÃO**

ALEXANDRA DOS SANTOS COPETO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR JOÃO ANTÓNIO RAMOS ESTÉVÃO

SETEMBRO DE 2014

“Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.”

Artigo 5.1

Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção

Agradecimentos

Gostaria de agradecer ao meu orientador, o Professor João Estêvão, por todo o apoio e partilha valiosa de conhecimentos ao longo dos meses de elaboração desta dissertação. Deixo também uma palavra de gratidão a todos os professores e colegas com quem me cruzei durante o Mestrado, por me ensinarem a importância do espírito crítico, do intercâmbio de ideias e do cultivo de diferentes perspectivas.

Por fim, agradeço à minha família por todo o apoio e incentivo, e por me ensinarem o valor da perseverança.

Índice

Introdução	6
Capítulo I	
O Conceito de Corrupção e as suas implicações para o Desenvolvimento	8
Capítulo II	
As políticas e estratégias de combate à corrupção	16
II.I Hong Kong	19
II.II Eslováquia	22
II.III Botswana	26
Capítulo III	
Determinantes do sucesso das estratégias de combate à corrupção	31
Conclusão	40
Bibliografia	42
Anexos	47

Resumo

As estratégias de combate à corrupção são hoje um inegável instrumento para alcançar melhorias de qualidade institucional e governativa. A corrupção, pelos seus reconhecidos efeitos negativos no crescimento e desenvolvimento dos países, é um malefício a abater. Assim, a análise da constituição destes programas e a forma como usualmente são aplicados nos diferentes contextos sociopolíticos é fundamental para uma compreensão das variáveis que influenciam a sua aplicação e os seus resultados. Utilizando os exemplos das estratégias anticorrupção de Hong Kong, Eslováquia e Botswana, conclui-se que o pontual sucesso das medidas implementadas advém essencialmente da conjugação de medidas institucionais, judiciais e centradas em valores, bem como da estabilidade política e da aplicação das reformas em todos os sectores e hierarquias estatais a longo prazo.

Palavras-chave: Corrupção, Anticorrupção, Desenvolvimento, Reformas.

Abstract

The strategies for fighting corruption are nowadays an undeniable instrument to achieve better institutional and governmental quality. Corruption, for its well-known negative effects on growth and development, is a curse to eliminate. Thus, the analysis of this type of programs and the ways in which they are applied throughout different sociopolitical contexts is fundamental for a comprehension of the variables that influence their application and their results. Using the examples of Hong Kong, Slovakia and Botswana's anticorruption strategies, we conclude that the unusual success of the measures to reduce corruption arises from the combination of institutional and judiciary reforms, but also from measures based on values and ethics, from the political stability and the application of reforms on all levels of hierarchy and all sectors of the State on a long term basis.

Key Words: Corruption, Anticorruption, Development, Policy.

Introdução

A corrupção é hoje entendida como um dos maiores obstáculos ao processo de desenvolvimento e qualidade governativa dos Estados, especialmente de países em desenvolvimento. O reconhecimento dos seus malefícios para a vida económica, política e social de um país levaram a que nascesse uma preocupação acrescida face ao estabelecimento de medidas para o seu combate. É sobre este âmbito que a presente dissertação recai, tendo como objectivo uma análise da aplicação de estratégias de luta contra a corrupção, e os determinantes do seu potencial sucesso.

Através da análise retrospectiva das três estratégias de combate à corrupção que irão ser apresentadas, e tendo em conta o contexto histórico e sociopolítico dos países analisados, pretende-se compreender a razão pela qual as estratégias anticorrupção analisadas alcançaram resultados positivos na diminuição da corrupção, e são assim excepções num quadro dominado pelos fracassos de estratégias de luta contra a corrupção a nível global. A metodologia adoptada assenta na leitura e análise de artigos científicos e livros sobre a área, recaindo sobre informação relativa às experiências dos países analisados e ao contexto teórico sobre desenvolvimento, governação e corrupção.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro capítulo assenta no enquadramento teórico e conceptual, acompanhado de uma revisão da literatura sobre o tema, onde se explora o conceito de corrupção, a sua relação com o desenvolvimento dos países e o modo como o condiciona. O

segundo capítulo expõe a análise das estratégias de combate à corrupção em Hong Kong, na Eslováquia e no Botswana, reconhecidas como três estratégias de sucesso, que cumpriram o objectivo de diminuição dos níveis de corrupção no seu sector público. Por fim, o terceiro capítulo apresenta uma reflexão sobre a composição das estratégias abordadas, sobre as características partilhadas pelos casos de sucesso e sobre os possíveis determinantes do sucesso de programas anticorrupção de uma forma generalizada.

Capítulo I

O Conceito de Corrupção e as suas implicações para o Desenvolvimento

O debate em torno do conceito de corrupção, das formas como se manifesta e das suas consequências para os contextos onde ocorre, apresenta-se como uma discussão em constante desenvolvimento e evolução. No começo da década de 1990, aquando do surgimento dos pressupostos do *Washington Consensus*, verificou-se um crescente enfoque no estudo das reformas que teriam mais sucesso na promoção do desenvolvimento de países por todo o mundo. Contudo, após os resultados das reformas promovidas nesta época terem demonstrado algum grau de insucesso, vários teóricos chegaram à conclusão de que parte do falhanço de tais reformas se deveu à corrupção disseminada ao nível estatal, que minou os esforços para a promoção do desenvolvimento e da qualidade governativa. Deste modo, a discussão em torno da corrupção e da sua relação com o desenvolvimento ganhou um lugar de destaque na arena internacional, e o empenho para combater este fenómeno tomou proporções alargadas (Azfar et al, 2001).

No estudo da relação entre corrupção e desenvolvimento ter presente que o significado de corrupção varia entre contextos e perspectivas é o primeiro passo para uma compreensão adequada do fenómeno, visto a presença da corrupção ser o espelho das instituições legais, políticas, económicas e culturais de um país (Svensson, 2005). Como tal, o que é considerado como corrupção numa dada sociedade pode não a ser noutra sociedade com características diferentes, e corresponder simplesmente a um

certo tipo de conduta que é culturalmente aceite nesse mesmo ambiente (Klitgaard, 1988). Contudo, através de uma análise cuidada da literatura que estruturou o conceito de corrupção, podemos traçar um quadro de similitudes entre as diversas formulações do conceito e assim alcançar uma noção de corrupção que corresponda na maioria dos casos à realidade.

Uma definição simplista do conceito é apresentada por Shleifer e Vishny (1993), que traçam corrupção como “(...) the sale by government officials of government property for personal gain”. Estabelece-se em primeira análise uma relação entre quem pratica a acção e o alvo dessa mesma acção, que no sentido comum do termo se refere aos recursos pertencentes a determinado Estado ou, num sentido mais restrito, uma entidade pública, que vão ser transaccionados. Esta definição implica que há a ocorrência de um desvio de recursos para além do que está estabelecido no âmbito das funções públicas do agente em causa, mas também reforça a noção de violação de normas jurídicas que regulam a forma como os recursos estatais são alocados (Trebilcock & Prado, 2011). Tal violação tem em vista a obtenção de ganhos pessoais que podem ser de diversos tipos. Na maioria dos casos, o agente corrupto tenciona obter algum tipo de recompensa económica tangível, porém também pode suceder que a intenção do agente é um reforço da sua posição ou influência em determinado meio político ou social, sendo que neste caso se tratam de recompensas não-económicas relacionadas com *status* ou poder (Trebilcock & Prado, 2011). Englobando os diferentes constituintes da noção de corrupção, Klitgaard (1988) refere corrupção como:

“behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status-gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding behavior” (Klitgaard,1988:23).

Empregando esta abordagem, Svensson (2005) expõe a corrupção como referente ao uso incorrecto dos recursos públicos para fins que estão para além do que se encontra estabelecido no quadro legal de referência. Esta má utilização dos recursos estatais inclui não só a transacção de bens públicos mas também o emprego de subornos ou o desfalque de fundos governamentais, que correspondem às manifestações mais comuns da corrupção no âmbito público.

O que é sugerido é que os limites do que é considerado um comportamento corrupto são muitas vezes estabelecidos formalmente e, deste modo, tais noções variam consoante o grau de desenvolvimento ou complexidade do conjunto de leis de um dado Estado ou sociedade. É neste sentido que Alina Mungiu-Pippidi (2006) refere que a corrupção só pode ser percepcionada face ao estágio de desenvolvimento de um determinado Estado, argumentando que discutir corrupção em diferentes regimes ou sistemas políticos torna-se desadequado. Opta então por opor particularismo e universalismo: em sociedades onde um tratamento universal dos cidadãos não existe num quadro legal e cultural, a diferenciação e o favorecimento de certos indivíduos face a outros torna-se a norma, ou seja, a corrupção a que nos referimos não é considerada como tal. Estes autores sugerem que a lei é fundamental na definição do que é corrupção, mas esta não cobre todas as

instâncias em que a mesma ocorre, observando-se diversos autores que sublinham a importância de ter em atenção que os termos “ilegal” e “corrupto” não são sinónimos. Pranab Bardhan (1997) salienta que nem todas as transacções ilegais são corruptas, nem todas as instâncias de corrupção são ilegais. Para além do mais, o autor também refere que a distinção entre algo imoral e uma transacção corrupta é importante de ser mantida, sendo que é necessário um cuidado acrescido face a considerações redutoras da realidade ou extraviadas do seu contexto.

A maioria das definições do conceito de corrupção possuem alicerces na chamada teoria da agência. Tendo em conta o quadro legal em que ocorre a corrupção, esta pode ser entendida como um produto da informação assimétrica entre agentes que perseguem os seus interesses individuais em prol dos ganhos pessoais referidos anteriormente. Como tal, “uma relação de agência estabelece-se entre um indivíduo ou instituições (o principal) que transfere direitos noutro (o agente) que supostamente actua em função dos objectivos do principal a troco de contrapartidas (...)” (Trigo Pereira, 2008). Por conseguinte, a corrupção ocorre quando o agente no qual são delegadas funções públicas decide levar a cabo acções fora do estabelecido *a priori* com o principal, uma vez que existem falhas de monitorização por parte do principal face ao desempenho das funções do agente (Bardhan, 1997).

O bom funcionamento das instituições de um Estado tem sido progressivamente considerado como crucial para o crescimento das economias em todas as suas vertentes, possuindo uma influência que dita o percurso de desenvolvimento de todos os países. Nas questões sobre boa governação e qualidade institucional, a ausência de corrupção surge como factor primordial

para que países em desenvolvimento atinjam resultados positivos e entrem numa recta ascendente em direcção a níveis mais elevados de crescimento. Países onde a corrupção se manifesta de forma disseminada são os que apresentam níveis de pobreza mais significantes, constituindo um obstáculo à saída da armadilha da pobreza extrema. Deste modo, uma das áreas de estudo que tem recebido mais atenção no âmbito da corrupção é a sua relação com o desenvolvimento económico (Blackburn, 2012).

A literatura académica ainda permanece dividida quanto aos efeitos da corrupção face ao desenvolvimento económico (Hodge et al, 2011), contudo, podemos traçar dois grupos fracturantes que se distinguem por apontarem efeitos positivos ou negativos da corrupção sobre o crescimento económico. Kaufmann (1997) refere o chamado grupo revisionista, que argumenta que ao contrário do que se espera à primeira vista, “...corruption may not be inconsistent with development and at times may even foster it” (Kaufmann, 1997: 114). O efeito positivo da corrupção sobre o crescimento seria despoletado através de vários mecanismos, entre eles o suborno como forma de escapatória a regulações demasiado rígidas e opressoras ou a sistemas legais ineficientes, mas também como forma de redução do tempo de espera face a procedimentos burocráticos demorados. Além do mais, optando por uma visão mais economicista, a corrupção permitiria que a oferta e a procura operassem livremente optando pelo suborno mais elevado, sem constrangimentos provenientes do núcleo legal de uma sociedade. Como tal, o que pretenderam transmitir foi a ideia de que em quadros formais menos funcionais, a corrupção pode ser um incentivo à eficiência e pode ajudar a que os serviços governamentais sejam melhor providenciados.

A ideia que reúne porém maior consenso é que “... the significance of corruption lies in its ability to influence the very roots of an economy...” (Hodge et al, 2011:474), erodindo direitos de propriedade e constringendo as instituições políticas, ao mesmo tempo que afecta as transacções de natureza económica entre entidades públicas e privadas (Hodge et al, 2011). Robinson (1998) aponta que a corrupção gera uma preocupação acrescida em países em desenvolvimento visto minar o crescimento económico, desencorajar o investimento estrangeiro e reduzir a disponibilidade de recursos para aplicação em projectos direccionados para os serviços públicos e para os programas anti pobreza. No âmbito da ajuda ao desenvolvimento, a corrupção diminui a eficácia de programas de desenvolvimento e leva a que o apoio proveniente de potenciais doadores na comunidade internacional seja progressivamente mais sumido à medida que o grau de confiança na aplicação da ajuda vai enfraquecendo.

Um dos primeiros trabalhos empíricos sobre os efeitos negativos da corrupção no crescimento económico foi desenvolvido por Mauro (1995), que atenta ao facto de as variáveis económicas e institucionais evoluírem concomitantemente. A sua análise demonstra que a corrupção está negativamente relacionada com a taxa de investimento de uma dada economia, mesmo controlando outras variáveis institucionais que podem influenciar os níveis de investimento. O autor realça que os efeitos negativos são consideráveis: o aumento de uma unidade de desvio padrão nos níveis de corrupção¹ está associado ao aumento da taxa de investimento em 2,9% do Produto Interno Bruto (PIB), mesmo em países que apresentam um sistema

¹ No estudo de Mauro o aumento de uma unidade de desvio padrão é equivalente a uma melhoria dos níveis de corrupção, ou seja, corresponde a uma diminuição da corrupção.

burocrático moroso, o que iria significar um aumento do crescimento através deste canal. Mais recentemente Hodge, Shankar, Rao e Duhs (2011) sintetizam a relação entre corrupção e crescimento, concluindo que existem vários canais de transmissão pelos quais a corrupção afecta negativamente o crescimento. Em primeira mão, a corrupção influencia o investimento em capital físico devido à incerteza que implanta quanto aos retornos dos investimentos, reduzindo os incentivos para que indivíduos apliquem os seus recursos. Em segunda mão, a corrupção distorce o sistema de impostos de um país e aumenta os custos de manobra das actividades governamentais, resultando na redução dos recursos estatais disponíveis para investir nos sectores do desenvolvimento humano, como a educação, saúde e infra-estruturas. O capital humano é também afectado pelo facto de a corrupção desviar os investimentos de áreas mais fiscalizadas, como é o caso dos sectores de desenvolvimento humano, mas também pode reduzir os recursos disponíveis para a sua manutenção e melhoramento. Por fim, os autores afirmam que ao danificar a estabilidade política dos países, a corrupção pode gerar danos na legitimidade das instituições e governos, criando possibilidade de ocorrência de tumultos políticos e sociais que minam o percurso em direcção ao crescimento sustentado.

A corrupção possui efeitos negativos que incidem sobre o crescimento económico de forma mais indirecta. Os diversos tipos de corrupção têm a particularidade de induzir o desenvolvimento de outras formas de corrupção. Para além de criar um ciclo vicioso, a corrupção pode levar à criação de mafias e grupos de crime organizado, tanto local como global, que utilizam a sua influência política e financeira para benefício individual ou de *lobby*. O elemento

de propagação da corrupção resulta numa armadilha para o desenvolvimento e para a eficácia do quadro legal, bem como da responsabilização e punição por actos corruptos (Claros, 2013).

Apesar de não ser uma relação linear, níveis de corrupção mais elevados estão associados a países com um nível de desenvolvimento mais fraco. Blackburn (2012) faz uma comparação entre os grupos de países utilizando a classificação de rendimento do Banco Mundial e os índices de corrupção da Transparency International, onde podemos observar que níveis mais elevados de corrupção ocorrem nos países com rendimento mais baixo².

² Ver anexo 1.

Capítulo II

As políticas e estratégias de combate à corrupção

Ao ser reconhecida na arena internacional a importância da boa governação, da promoção de governos com elevada qualidade institucional e legitimidade e da prossecução de objectivos concretos e metas de desenvolvimento, a consciência de que a corrupção se apresenta como um fenómeno negativo para o crescimento e estabilidade dos países desencadeou um movimento crescente para o seu combate em todos os continentes, com especial enfoque na redução da corrupção no sector público. A luta e prevenção contra a corrupção pública é actualmente um ponto essencial de qualquer programa de reforço institucional³.

A indústria anticorrupção tem de ser percebida na sequência da chamada “erupção de corrupção”, uma série de incidentes de corrupção no seio de vários Estados, posteriormente tornados públicos através de uma extensa rede de comunicação social e publicidade que alertou governos, organizações internacionais e sociedade civil para as ocorrências públicas de corrupção (Doig e Riley, 1998).

O combate à corrupção é algo que é percebido, segundo Sampson, “not simply as an idea but as a complex of resources” (Sampson, 2010: 263), entre elas uma vasta série de políticas, regulamentos, programas, conferências, convenções e programas de formação, que têm como objectivo melhorar o funcionamento da administração pública e dos seus oficiais (Sampson, 2010). Assim, as políticas anticorrupção podem assumir as mais

³ Ver anexo 2.

variadas formas, sendo políticas explícitas de combate à corrupção ou reformas públicas para o aumento da transparência e integridade das instituições estatais, que actuam de forma mais indirecta no que toca à redução da corrupção (Hussmann, 2007). Começa-se a utilizar o conceito de indústria anticorrupção, composta por um postulado de ideias e práticas a serem promovidas para que a corrupção seja minimizada. O combate à corrupção ganha importância como área de investigação científica e figura agora como uma importante área de alocação de recursos e financiamento no que concerne aos programas de desenvolvimento promovidos pela comunidade internacional.

A corrupção sistémica no seio de um Estado é sinal de que as leis vigentes não possuem o poder de coerção e aplicação suficientes para que não haja espaço para incentivos à persecução de comportamentos corruptos e para que estes sejam constrangidos. Como tal, um dos enfoques fundamentais e necessários de qualquer estratégia de redução da corrupção é a reforma de instituições públicas onde se observa corrupção incrustada. Galtung (1998) lembra-nos do importante debate em torno da questão institucional no combate à corrupção, sublinhando a ideia da constituição de um sistema de integridade nacional. Tal sistema apresenta-se como o que o autor chama de “estratégia holística anticorrupção”, e é composto por cinco elementos que actuam em conjunção: reforço da aplicação da lei, programas públicos, reforma dos serviços públicos, criação de consciência pública e, por fim, a criação de instituições específicas para a prevenção da corrupção (Galtung 1998).

Para além da abordagem principal da maioria das estratégias de combate à corrupção, centrada em regras e regulamentos, existe outra

abordagem cuja eficiência e papel de complementaridade tem sido crescentemente reconhecido como uma das chaves para a boa implementação de quaisquer programas deste pendor, sendo esta a abordagem assente em valores. Esta abordagem trabalha não tanto o modo de funcionamento e as falhas das instituições de um Estado, mas sim o quadro ético em que se desenvolvem as funcionalidades estatais, a formação dos seus oficiais, e a propagação de educação e consciência sobre transparência, responsabilização e conduta de acção a ser tomada no desempenho de funções públicas (Scott, 2012). Em anos recentes, e à medida que novas formas de corrupção vão surgindo e tornando-se mais complexas, desenvolve-se a noção de que as reformas institucionais já não são suficientes para que se alcance um controlo estável da corrupção. Assim, a abordagem centrada em valores abre uma janela de oportunidade para reforçar a responsabilidade individual dos funcionários públicos e o modo como aplicam normas de conduta e moral nos processos de decisão inerentes ao desempenho das suas funções (Scott, 2012).

Examinando as duas abordagens acima descritas, podemos constatar que ambas se reflectem no que Collier (2000) afirma serem as principais categorias de qualquer programa de combate à corrupção. Primeiramente, a definição das características de desenho institucional e governamental a serem aplicadas; de seguida a eliminação ou controlo da raiz dos comportamentos corruptos; e por fim uma tentativa de contrabalançar as forças que perpetuam a corrupção, quer no que toca a normas morais em ausência, quer ao sistema de punição que necessita de ser implementado para que se observe algum nível de responsabilização face a crimes de corrupção.

De uma forma generalizada, as iniciativas de luta contra a corrupção estão associadas ao falhanço e a resultados desencorajadores (Heeks, 2011). Contudo, ainda que em pouco número, registaram-se nas últimas duas décadas alguns casos que podem ser considerados como sucessos, uma vez que as estratégias implementadas trouxeram uma redução considerável dos níveis de corrupção no sector público. A análise das características das iniciativas anticorrupção tomadas como bem-sucedidas é fundamental para compreender as variáveis que desempenham maior importância na eficácia deste tipo de programas. Além do mais, alcançar um entendimento mais pormenorizado sobre o que pode resultar na aplicação de estratégias anticorrupção é valioso para o sucesso das iniciativas a serem tomadas no futuro. De seguida serão apresentados três exemplos de estratégias de combate à corrupção que alcançaram, no essencial, o seu objectivo.

II.1 Hong Kong

O caso de Hong Kong é sem dúvida um dos registos mais importantes de redução acentuada de corrupção sistémica nas estruturas estatais através da aplicação, a longo prazo, de uma estratégia de luta contra a corrupção. À data de início da criação do Independent Commission Against Corruption (ICAC) em 1974, primeiro marco do que seria uma forte campanha levada a cabo pelo governo, a corrupção em Hong Kong era reconhecida como um problema fortemente disseminado pelas instituições governamentais. Além do mais, a corrupção era sustentada por raízes comportamentais profundas, provenientes das características intrínsecas da sociedade de Hong Kong, sendo tolerada pela população, e assim perpetuada no tempo (Doig e Riley,

1998). Tentativas anteriores de instauração de medidas isoladas para diminuição da corrupção tinham já fracassado, em grande parte devido ao facto de ser a polícia, uma das maiores fontes da corrupção em Hong Kong, a instituição responsável pela prossecução dessas mesmas políticas (Skidmore, 1996). O ambiente de descontentamento da população face às precárias condições de vida, desigualdades crescentes e à fraca legitimidade e responsabilização do governo de Hong Kong vinha progressivamente a gerar manifestações de descontentamento no seio da sociedade civil (Skidmore, 1996).

Actualmente, o ICAC é reconhecido como o exemplo *per se* do que é uma agência especializada no combate à corrupção. Em primeiro plano, as autoridades determinaram que ao dotarem o ICAC de uma forte autonomia e poder de actuação necessitavam também que um quadro legal rígido e claro, para que as actividades da agência se pudessem desenrolar de forma livre e independente (Heilbrunn, 2004). Assim, o ICAC actuava pondo em prática a legislação em vigor, respondendo somente perante o governador de Hong Kong e os seus tribunais, e tendo acesso a toda a informação que fosse considerada necessária para a cumprimento das suas funções (Skidmore, 1996).

O ICAC, instrumento agregador dos vários níveis da estratégia de redução de corrupção, não restringe as suas actividades somente à aplicação da lei. A sua singularidade reside na diversidade das suas tarefas: além de investigar e processar cidadãos corruptos, aplica grande parte do seu tempo e dos seus recursos a determinar formas de melhorar o funcionamento de organismos estatais e as suas práticas administrativas, por forma a diminuir as

oportunidades existentes à ocorrência de corrupção (Scott, 2012). Tais funções são postas em execução através dos seus três departamentos. O departamento das operações, responsável pela investigação de violações do quadro legal de Hong Kong. O departamento para a prevenção da corrupção, que tem como propósito promover a educação para a redução da corrupção, investigar formas de combate ao fenómeno e aconselhar organismos públicos e privados face a processos úteis para minimizar a corrupção (Heilbrunn, 2004). Por fim, o ICAC possui também um departamento direccionado para as relações com a comunidade, responsável pela propagação de informação de iniciativas anticorrupção, de novas leis e regulamentos e também promoção de campanhas publicitárias para despertar na população o conhecimento sobre os efeitos negativos da corrupção sistémica para o desenvolvimento da sociedade (Heilbrunn, 2004).

A criação de uma agência especializada no combate à corrupção em Hong Kong levou uma série de reformas estruturais nas suas instituições, cujo objectivo era limitar progressivamente a indiscricção nos comportamentos e acções dos seus oficiais. Uma compreensão aprofundada dos padrões de acção comportamental nos organismos públicos serviria então para determinar a origem das oportunidades para a ocorrência de corrupção e assim aplicar reformas que eliminassem esse espaço onde residiam hipóteses de que os oficiais adoptassem comportamentos para além do que lhes era permitido no âmbito das funções.

Na década de 1990, o governo de Hong Kong decide integrar na sua estratégia anticorrupção uma frente de acção assente na promoção de valores, uma vez que se reconheceu o crescimento de novas formas de corrupção e a

necessidade de adaptação das medidas já existentes (Scott, 2012). Deste modo, a aplicação do Código de Serviço Público estipulava a maneira como os funcionários públicos deviam agir caso se deparassem com situações onde houvesse espaço para juízos de valor ou conflitos de interesse. A presença dos valores na estratégia anticorrupção em Hong Kong estabeleceu o Estado ou a instituição governamental como agente moral, eliminado o vácuo onde ocorriam comportamentos corruptos provenientes de decisões tomadas de acordo com o discernimento dos seus funcionários, e reforçando a noção de autoridade, legitimidade e hierarquia das instituições de Hong Kong (Cf. Ibid.).

II.II Eslováquia

O Leste europeu, pela corrupção herdada da época soviética, mas também da fase posterior de reestruturação política e económica, é uma zona geográfica de muito relevo para o estudo do combate à corrupção. É neste sentido que o caso da Eslováquia se destaca, demonstrando como uma estratégia de luta contra a corrupção, aplicada ao nível nacional nas diversas esferas governativas, resultou na diminuição substancial da corrupção no sector público durante o período no qual a estratégia foi empregada.

Na década de 1990 a Eslováquia atravessou a sua primeira fase de independência e de crescimento como uma democracia parlamentar. As suas instituições ainda não gozavam de estabilidade e firmeza suficientes para que a corrupção que já existia anteriormente fosse travada, resultando num sistema político extensamente afectado pelo crime no topo da hierarquia e por redes de corrupção política que enfraqueciam as instituições democráticas recém-estabelecidas (Gallina, 2013). Deste modo, tal como em Hong Kong, a

corrupção na Eslováquia no início dos anos 1990, correspondendo ao governo de Vladimir Mečiar, estava difundida por todos os domínios do sector público (Pawelke, 2010) e agravada pela inacção da liderança do país. Em 1998 dão-se eleições que levam ao governo um novo primeiro-ministro, personalidade que viria a ser uma das mais importantes figuras na promoção da abordagem nacional de luta contra a corrupção.

A corrupção era apontada pelo eleitorado como um dos problemas fulcrais a serem trabalhados pelo novo governo, e a pressão continuada que foi exercida pela sociedade civil, acrescentando vários escândalos relacionados com corrupção no Estado eslovaco, levou à aprovação do Programa Nacional de Luta Contra a Corrupção em 2000 pelo governo de Dzurinda (Beblavý, 2009). Beblavý (2009) descreve-o como "... a multifaceted strategy favouring changes in both formal and informal rules..." (Beblavý, 2009: 182), incluindo medidas para a redução da indiscricção e reforço da transparência. Além do mais, o programa incluía medidas para o melhoramento do sistema judiciário e políticas de educação e informação destinadas à sociedade civil (Beblavý, 2009).

A estratégia nacional anticorrupção aplicada na Eslováquia a partir do ano 2000 caracterizou-se essencialmente por dois tipos de reformas: sectoriais e horizontais (Beblavý, 2009). No que toca às políticas sectoriais, uma das medidas mais relevantes no âmbito do Programa Nacional de Luta contra a corrupção foi a aplicação de um sistema aleatório de gestão de casos, que tinha como propósito a prevenção de pré-atribuição de casos e julgamentos através de um sistema informático que diminuía a indiscricção dos funcionários públicos nos processos de decisão do judiciário (Gallina, 2013). A reforma no

sistema tributário, com o objectivo de simplificação de procedimentos e eliminação da maioria dos regimes especiais, e a privatização de vários bancos nacionais, com a intenção de diminuir a corrupção na atribuição de empréstimos e no racionamento do crédito, bem como a reforma na atribuição de financiamento às instituições públicas de ensino superior segundo a sua dimensão de alunos, foram também reformas sectoriais pertencentes à estratégia nacional (Beblavý, 2009). Por fim, as reformas sectoriais incluíram também uma modificação no sistema de concessão de licenças a empresas e no procedimento de registo das mesmas, com o objectivo de evitar subornos relativos à aprovação de candidaturas e ao aceleração dos processos burocráticos de aprovação; e a emissão de um acto relativo à limitação da indiscrição na política do mercado de trabalho, no que concerne à alocação de subsídios pelas entidades estatais (Beblavý, 2009).

Anteriormente à entrada em vigor da estratégia eslovaca de combate à corrupção sistémica, foi emitido o Acto de Liberdade de Acesso à Informação, resultante da pressão exercida pela população e pelo vasto quadro de organizações não-governamentais, que desempenharam um papel de destaque na chamada de atenção face aos malefícios da corrupção na Eslováquia (Pawelke, 2010). Esta lei alterou significativamente a relação entre as instituições eslovacas e os seus cidadãos no que respeita à transparência e responsabilização do Estado face ao seu eleitorado, vindo a complementar os esforços sectoriais mais tarde aplicados. Analisando as restantes reformas horizontais aplicadas, observamos o estímulo ao envolvimento da população na fase de revisão e comentários aos processos políticos de decisão, aproximando progressivamente os cidadãos dos seus governantes. A mudança

nos regulamentos do sistema de financiamento dos partidos políticos e a introdução de sistemas de auditoria interna ao nível de governação regional e local promoveram também a qualidade institucional e a boa governação no Estado eslovaco, beneficiando assim a diminuição da corrupção nas instituições públicas (Beblavý, 2009).

No segundo mandato de Dzurinda, que teve o seu início em 2002, a estratégia anticorrupção continuou a ser aplicada, adoptando um pendor mais técnico e apostando na responsabilização face a crimes de corrupção (Pawelke, 2010). Tal aposta verificou-se na criação do Tribunal Especial e do Departamento Especial da Procuradoria, direccionados para a existência de uma estrutura de justiça que fizesse frente à corrupção nos altos cargos políticos e que colmatasse as falhas do sistema judiciário eslovaco provenientes da corrupção nessa mesma esfera do Estado (Gallina, 2013). Ao mesmo tempo introduziu-se um novo código penal que previa punições acrescidas para os crimes de corrupção (Pawelke, 2010).

O governo eslovaco que foi apurado nas seguintes eleições não prosseguiu as medidas de combate à corrupção promovidas por Dzurinda, não contemplando nenhuma medida deste âmbito no seu programa governativo (Gallina, 2013). Todavia, as reformas estruturais profundas prosseguidas de 2000 a 2006 são um exemplo de como um conjunto de medidas individuais, articuladas entre si, resultaram numa diminuição real da corrupção nas instituições públicas de um país. Resumindo, a chave das reformas eslovacas de luta contra a corrupção foi a combinação de medidas que reduziram a ocorrência e os benefícios da corrupção com medidas indirectas para a promoção da transparência e qualidade institucional.

II.III Botswana

No panorama africano da corrupção, o Botswana surge como uma miragem. O país tem disfrutado, desde há mais de duas décadas, de um governo relativamente estável e firme, com boas práticas de governação que permitiram um crescimento económico que se tem destacado dos restantes vizinhos africanos. Nas décadas de 1980 e 1990 o país regista uma fase de crescimento a grande velocidade, observando-se uma média na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a rondar os 10% entre 1981 e 1991 (Theobald e Williams, 1999). O rápido crescimento da economia e do Estado do Botswana veio despoletar um aumento das oportunidades para a corrupção e para a extracção da riqueza recém-adquirida do Estado. No início da década de 1990 são então tornados públicos uma série de escândalos de corrupção levados a cabo por indivíduos de grande influência na hierarquia política do país, que vieram manchar a imagem de qualidade governativa do país (Fombad, 1999).

Na sequência destes eventos, foram criadas várias comissões presidenciais para que fossem apurados os responsáveis e contabilizados os recursos desviados nestes mesmos escândalos. Começava a ser real a percepção do aumento da corrupção e da sua propagação por todos os recantos das instituições estatais. Assim, em 1994 foi criado o Corruption and Economic Crime Act (CEC), que veio dar início a uma série de medidas de combate à corrupção no Botswana (Theobald e Williams, 1999). O referido acto tinha como objectivos centrais a criação do Directorate of Corruption and Economic Crime (DCEC), uma aposta na prevenção da corrupção e a canalização de poderes de investigação de casos de corrupção e de crimes

económicos para o DCEC (Fombad, 1999). Tal arquitectura de combate à corrupção foi sugerida por uma comissão de trabalho inspirada no ICAC de Hong Kong. Partilhando o seu núcleo com o ICAC, o organismo do Botswana divergia contudo na abrangência das suas funções, uma vez que incidia também em crimes económicos. Além do mais, divergia também na sua dependência face ao presidente, já que o ICAC gozava de uma vasta autonomia e liberdade (Kuris, 2013). A aplicação no Botswana de um modelo semelhante ao ICAC vinha na sequência dos sucessos alcançados até então por esta mesma instituição, que demonstrava perspectivas futuras muito encorajadoras para um país nos primórdios da sua estratégia anticorrupção.

O DCEC foi dotado de um ataque à corrupção através de três canais fundamentais, comuns à experiência vivida em Hong Kong e suportados no acto que lhe deu origem. A investigação e acusação de suspeitos, principal função da instituição, podiam ocorrer nas mais variadas circunstâncias, desde que autorizada pelo director, o que conferia ao DCEC uma vasta autonomia e força de actuação. A investigação dos casos estava sujeita a uma triagem inicial, elaborada pelo Centro de Relatórios do DCEC, que determinava quais as queixas ou incidências prioritárias a serem trabalhadas. Também foi conferido ao director o poder de aceder a qualquer registo estatal sem autorização superior e de fazer detenções sem mandato, salvo algumas excepções, desde que houvesse alguma evidência de crime de corrupção (Fombad, 1999). Adicionalmente, outra componente da investigação é a análise constante de actividades, indivíduos, departamentos e informações suspeitas de estarem relacionadas com comportamentos de corrupção, sendo

tais actividades desenvolvidas pela equipa de inteligência e apoio técnico (Theobald e Williams, 1999).

A análise dos casos escolhidos podia terminar em acusação com base em evidências recolhidas mas também na renúncia do caso quando não houvesse informação concreta ou quando se chegasse à conclusão de que nada tinha sido violado. É importante realçar que o processo de investigação e acusação era apoiado por um quadro legal que protegia e salvaguardava os investigadores do DCEC, para que estes pudessem exercer a sua função com total liberdade e levar a cabo acções que podiam pôr em risco a sua integridade pessoal e a segurança nacional (Fombad, 1999).

O segundo pilar do DCEC, a prevenção da corrupção, pretendia identificar "... weaknesses and potencial points open to abuse and exploitation in the public sector..." (Theobald e Williams, 1999:121). A compreensão do funcionamento dos organismos públicos e do modo comportamental dos seus funcionários advinha de experiências de investigação anteriores e de iniciativas internas de optimização de serviços (Theobald e Williams, 1999). Intencionava-se observar práticas e procedimentos que davam origem a oportunidades para ocorrência de corrupção e, posteriormente, desenhar novas práticas, entra elas um Código de Conduta Pública, que eliminassem o espaço discricionário para corrupção e aconselhar os diversos departamentos sobre operativas mais benéficas à qualidade institucional e governamental e à eficiência e relação custo/benefício (Fombad, 1999). O Corruption Prevention Group (CPG), responsável pela condução deste pilar, estabelecia as suas operações em contacto directo com os organismos públicos nos quais recaía o seu trabalho, por forma a diminuir o espaço entre a teoria e a prática.

O CPG, parte de uma estratégia de integridade nacional, estabeleceu uma importante lista de áreas mais susceptíveis à ocorrência de corrupção, entre elas a indústria da construção, a indústria de compra e venda de veículos, a alocação de fundos sociais, terras e habitação do Estado e a administração do sector da saúde do Botswana (Fombad, 1999). Ditas áreas passaram a ser o enfoque principal do DCEC pelo factor de risco associado, passando por operações tanto no sector público como no sector privado, onde presta serviços de consultoria.

O último vector de acção do DCEC é a educação na área da corrupção. A sua principal figura impulsionadora foi o director Katholo, que lançou uma série de programas educacionais com o propósito de alargar o conhecimento da população sobre a corrupção no país e os seus malefícios para o desenvolvimento económico e social. Os programas foram aplicados por todo o território, especialmente nas zonas rurais, tendo como alvos funcionários públicos, jovens e população afastada das grandes cidades (Kuris, 2013). Katholo tinha como meta aumentar a sensibilidade dos cidadãos para o tema da corrupção e tornar a discussão um debate público. Deste modo o DCEC ganharia apoio e confiança dos cidadãos e aumentaria a pressão proveniente da população para que os governantes e os funcionários públicos actuassem em conformidade com os valores da transparência e do respeito pela lei (Cf. *Ibid.*). Foram utilizadas campanhas publicitárias, slogans e brochuras, canalizadas por todos os agentes da comunicação social, bem como palestras e apresentações um pouco por todo o país. O grupo de educação estabeleceu uma parceria com o Ministério da Educação do Botswana para que fosse integrado no sistema educativo o tema da corrupção, por forma a inculcar nas

camadas mais jovens da população o sentido de dever face à luta contra a corrupção (Theobald e Williams, 1999).

A experiência de combate à corrupção do Botswana e a aplicação da sua estratégia denota invariavelmente um elevado sucesso na contenção da corrupção nos níveis hierárquicos de média e baixa importância. Contudo, uma das críticas que se tem registado é que o DCEC não tem apresentado resultados no que toca aos casos de corrupção registados topo da hierarquia, e que permanece a percepção de que “... only the small fish go to jail” (Kuris, 2013:14). A principal causa apontada é a relativa falta de independência do DCEC face ao presidente do Botswana, variável que poderia ser a chave para uma estratégia anticorrupção eficaz em todos os níveis hierárquicos de corrupção (Kuris, 2013).

Capítulo III

Determinantes do sucesso das estratégias de combate à corrupção

Um olhar detalhado sobre as experiências passadas de combate à corrupção no sector público é algo que deve ser tomado como uma prioridade para investigadores, governantes e comunidade internacional, uma vez que é através da observação de resultados que conseguimos determinar que estratégias levam à melhor relação custo/benefício e eficácia possíveis. Os três exemplos expostos, considerados casos de uma aplicação sustentada e eficaz de programas anticorrupção, são ilustrativos do quadro geral de reformas de luta contra a corrupção que tem sido aplicado nas últimas décadas. Analisando as três estratégias individualmente, conseguimos determinar que estratégias e reformas foram utilizadas em comum e que diferenças sobressaem no seio das mesmas estratégias. O quadro comparativo abaixo ajuda-nos então a identificar as medidas essenciais da luta contra a corrupção nos três países de sucesso.

O carácter holístico das três estratégias apresentadas é um dos mais importantes determinantes dos sucessos que alcançaram, com enfoque na diminuição das oportunidades e incentivos para a corrupção através de um vasto conjunto de reformas, maioritariamente institucionais (Persson et al,

Quadro 1 - Estratégias de Combate à corrupção utilizadas em Hong Kong, Eslováquia e Botswana

		Hong Kong	Eslováquia	Botswana
Abordagem de Valores e Capital Humano	Campanhas nos meios de comunicação	X	X	X
	Seminários para funcionários públicos			
	Formação para funcionários públicos	X		X
	Propaganda temática	X	X	X
	Programas educativos integrados no sistema escolar		X	X
	Referendos / Sondagens à população			
	Código de Valores	X	X	X
Reformas institucionais / sectoriais	Agências especializadas	X		X
	Redução de número de funcionários públicos			
	Aumentos salariais			
	Descentralização			
	Simplificação e redesenho de estruturas e processos burocráticos	X	X	X
	Privatização de empresas estatais		X	
Legislação e Sistemas de Fiscalização e Sanções	Tribunais (especializados)		X	
	Leis anticorrupção e previsão de sanções	X	X	X
	Sistemas de auditoria interna		X	

Fonte: Elaboração própria com base em literatura sobre os três casos

2013). As reformas e medidas aplicadas inserem-se em vários campos de intervenção e dizem respeito a três áreas distintas: capital humano e valores, reformas de pendor institucional, e sistema legislativo e sancionatório. Em conjugação, representam estratégias que têm como horizonte uma intervenção global, direccionada para todas as vertentes da actividade estatal. Só uma estratégia atenta aos vários sectores estatais é eficaz na diminuição da corrupção, uma vez que se só contemplasse alguns sectores iria resultar numa deslocação dos comportamentos corruptos para os sectores estatais menos controlados, permanecendo o nível de corrupção registado anteriormente. Deste modo, o bom funcionamento das estratégias apresentadas reside na complementaridade das medidas aplicadas e da sua presença por toda a máquina estatal: as medidas institucionais foram aplicadas com o propósito de melhorar o funcionamento das instituições e dos comportamentos característicos desses mesmos organismos, por forma a combater as janelas de oportunidade que os processos burocráticos e operacionais do Estado deixam em aberto, pela sua falta de transparência e rigor. Por outro lado, estas estratégias contemplaram também um reforço da lei e do sistema judicial no que concerne à corrupção, estendendo-se as sanções a todas as camadas da hierarquia estatal⁴. O trabalho em torno do capital humano, através das medidas indicadas, proporcionou um complemento crucial para as três estratégias, permitindo eliminar comportamentos viciosos nas instituições estatais e adoptar novos padrões comportamentais, ao mesmo tempo que se propagava a mensagem dos malefícios da corrupção por toda a população.

4 No caso do Botswana, este ponto foi uma das fraquezas mais consideráveis da luta contra a corrupção, uma vez que os representantes de altos cargos estatais permaneceram, na sua maioria, impunes aos crimes que cometeram. Porém, na globalidade, continuou-se a contemplar um regime de sanções adequado aos restantes patamares da hierarquia estatal.

Muitas vezes a forma comportamental dos funcionários é o resultado do panorama cultural e da história do país, como no caso de Hong Kong, cuja corrupção sistémica foi em parte considerado um resultado da herança ocidental conjugada com a cultura asiática. Verifica-se então que, para além da composição mecânica das instituições, os indivíduos que nelas operam são um factor decisivo para a qualidade institucional pois são eles que mantêm as instituições vivas e são os seus comportamentos que condicionam o *modus operandi* estabelecido legalmente.

O carácter de intervenção dos programas de Hong Kong, da Eslováquia e do Botswana são uma demonstração do “grande empurrão” de que Collier fala para que seja possível eliminar a corrupção sistémica num Estado. Este “empurrão” só seria eficaz se aplicado em várias frentes em simultaneidade, coordenadas entre si (Collier, 2000). Assim, uma estratégia aplicada de forma global, com uma clara distribuição de papéis e responsabilidades, permitiria eliminar o equilíbrio que permite a ocorrência de comportamentos corruptos e que impede que a sociedade e o Estado permaneçam no padrão comportamental inicial (Collier, 2000). Os três países demonstram uma aplicação variada de reformas de luta contra a corrupção, implementadas em diversos âmbitos, e coordenadas organizacional e temporalmente entre si.

Para além de terem em conta o ambiente social e cultural dos seus países, questão muitas vezes negligenciada ou ignorada (Roman, 2012), podemos observar que as três estratégias anticorrupção seguem a ideia de que “... the higher the incidence of corruption, the less an anticorruption strategy should include tactics the narrowly target corrupt behaviors and the more it should focus on the broad underlying features of the governance

environment...” (Shah, 2007:243)⁵. As agências especializadas aplicadas em Hong Kong e no Botswana foram eficazes no exercício das suas funções porque o ambiente político em seu redor proporcionou-lhes a estabilidade governativa suficiente para que desempenhassem livremente as suas funções específicas, e além do mais, o nível de corrupção, apesar de elevado, não impedia que este tipo de instrumento demonstrasse resultados. Segundo Shah, em países onde não existe um ambiente político minimamente estável e empenhado, este tipo de agências está maioritariamente condenado a ser utilizado em prol dos indivíduos corruptos que permanecem no seio das instituições estatais (Shah, 2007). Pelo contrário, nos dois países indicados, as suas agências especializadas ganharam o prestígio e a credibilidade necessárias para o correcto desempenho das suas responsabilidades. No geral, é fundamental a aposta no quadro governativo para que a corrupção possa diminuir, e vemos que esta aposta esteve presente nos casos apresentados quando observamos as reformas institucionais e também as reformas direccionadas aos comportamentos dos funcionários do Estado. Especialmente no caso da Eslováquia, observamos medidas mais extensas no que diz respeito ao funcionamento geral do sector público, uma vez que possuía um ambiente de corrupção mais disseminado que nos outros dois países e possuía um passado político de descontinuidade de políticas e governantes. Deste modo, a promoção da boa governação é em grande parte um dos factores de sucesso na diminuição da corrupção.

As questões de coordenação e monitorização das reformas aplicadas são outras das questões principais de uma boa aplicação dos programas

⁵ Ver anexo 3.

expostos. Para que haja uma aplicação efectiva das reformas é essencial e quase obrigatório que haja um poder considerável, ou até soberano, e uma capacidade de influência robusta por parte de um órgão ou figura política, responsável pela condução da estratégia. Neste sentido, os *stakeholders* devem dispor de uma vasta autonomia e visibilidade para que possam aplicar as reformas sem condicionantes de subordinação a outros órgãos ou representantes políticos e devem debruçar-se sobre as potenciais forças de resistência à anticorrupção (Hussman, 2007). No caso de Hong Kong, observámos que a criação da sua agência especializada no combate à corrupção foi crucial para a liderança da estratégia. No Botswana, também a utilização de uma agência especializada, neste exemplo coordenada com os poderes do presidente, permitiu traçar as responsabilidades de condução das reformas. A Eslováquia é um forte exemplo da existência de governos capazes de não só desenhar, mas também aplicar e acompanhar um conjunto de reformas deste pendor. As três estratégias aplicaram sistemas de monitorização, contudo observamos que a avaliação dos resultados e a sua posterior análise para construção de novas reformas foi negligenciada⁶.

Não só a escolha das políticas utilizadas e a sua conjugação são determinantes do sucesso de uma estratégia de luta contra a corrupção, como se torna claro que existem uma série de condicionantes à aplicação deste tipo de programas, sendo elas maioritariamente ligadas ao ambiente político dos governos em causa.

⁶ Apesar dos esforços, ainda residem muitas dificuldades na construção de indicadores representativos da corrupção estatal e na recolha de dados fidedignos para pôr em prática esses indicadores. Na sua maioria, as avaliações são elaboradas por organismos internacionais e organizações não-governamentais.

A aplicação de estratégias anticorrupção está estreitamente ligada e totalmente dependente do que os teóricos denominam de vontade política (Brinkerhoff, 2000). A vontade política é somente manifestada através da acção e da implementação concreta de medidas como as que observámos anteriormente. Estratégias de combate à corrupção iniciadas domesticamente, como é o caso dos três países abordados, são o reflexo de um compromisso mais verdadeiro face ao propósito de diminuir a corrupção (Brinkerhoff, 2000). Muitas vezes registam-se iniciativas de combate à corrupção que são despoletadas devido à pressão exercida pela comunidade internacional, e que são concretizadas disfarçadamente para que o país continue a receber apoio de organizações internacionais e países doadores de ajuda externa. Além do mais, a aplicação destes programas está relacionada com funções de custo e benefício: o que se tem registado em muitos países onde existe corrupção sistémica é que, após uma análise do ambiente sociopolítico do país em causa, os stakeholders interessados em prosseguir um programa de luta contra a corrupção chegam à conclusão de que não estão reunidas condições suficientes para uma implementação bem-sucedida das reformas desejadas. Assim, reconhecemos que a capacidade de implementação de reformas anticorrupção influencia e condiciona vastamente a vontade de agir e de aplicar medidas efectivas pois pode ocorrer uma aplicação de recursos no combate à corrupção que não gera resultados devido à falta de determinadas estruturas institucionais ou de apoio dos restantes actores desse ambiente sociopolítico (Brinkerhoff, 2010). A vontade política é então "...a function of the extent to which reformers have access to, and can create space for, reform..." (Brinkerhoff, 2010).

O espaço para prossecução de estratégias de combate à corrupção mencionado por Brinkerhoff (2010) advém de factores políticos e governativos. A análise das estratégias de Hong Kong, Eslováquia e Botswana permite afirmar que a estabilidade política é fundamental para a implementação de quaisquer tipos de reforma institucional e política. É nos períodos de maior estabilidade que os governos centram a sua atenção em questões de melhoria da capacidade e da qualidade governativa e institucional, e que recolhem mais confiança, não só entre as diversas camadas da hierarquia política, mas também entre o seu eleitorado. Também parece claro que o tipo de regime é uma variável condicionante do sucesso das estratégias anticorrupção. Nos três casos apresentados, a democracia é regime comum e, como tal, colocou ao dispor dos Estados uma maior janela de oportunidade para estabelecer tais medidas. Em regimes democráticos ou em processo de democratização, está presente a noção de responsabilização política, transparência e competição regulada das diversas forças políticas, sendo mais provável que haja uma manifestação da vontade de combater a corrupção e de integrar outros actores, como por exemplo elementos da sociedade civil, no processo de decisão e aplicação das estratégias (Brinkerhoff, 2010).

As condicionantes ao sucesso das estratégias anticorrupção não estão somente relacionadas com a sua composição e com o ambiente em que estão inseridas. Existem outros determinantes provenientes do modo como as medidas são administradas. Observámos em Hong Kong, Eslováquia e Botswana que as estratégias dos três países disfrutaram, durante a maioria da sua aplicação, de uma autonomia constante. A não subordinação das estratégias de combate à corrupção face a outros programas de reforma

política ou até a órgãos e instituições dentro do próprio Estado permitiu a sua livre operação e prossecução dos seus objectivos de forma mais assertiva. Por outro lado, observámos que a continuidade das estratégias a longo prazo é outro factor importante para que a redução da corrupção no sector público seja substancial e para que sejam construídas gradualmente as bases para um Estado mais responsável e de qualidade. Episódios isolados de medidas de luta contra a corrupção estão condenados a fracassar pelo seu carácter momentâneo, que não permite uma saída do equilíbrio de forças existente, e que nos casos de corrupção sistémica está vastamente enraizado. O sucesso da estratégia eslovaca desvaneceu com o passar do tempo uma vez que as reformas levadas a cabo até ao fim do mandato de Dzurinda, em 2006, não foram continuadas no tempo pelos novos governantes. Notando o Corruption Perception Index⁷ (CPI) para a Eslováquia, observamos que nos anos posteriores ao término das medidas anticorrupção, os resultados obtidos até então sofrem uma recaída: a Eslováquia alcança a sua pontuação mais alta em 2008 com 5 pontos de CPI, mas três anos depois regride para os 4 pontos de CPI, valor aproximado ao registado no início da aplicação da estratégia em 1998⁸.

⁷ Este Índice é o mais utilizado indicador de comparação de níveis de corrupção entre países e classifica-os de acordo com as percepções de corrupção no seu sector público. A escala utilizada vai de 0, significando o máximo de corrupção num Estado, a 10, significando um Estado percebido como limpo. Fonte: <http://www.transparency.org/research/cpi/>

⁸ Dados: Transparência Internacional. Ver anexo (quadro comparativo dos valores para os três países analisados). Ver anexo 4.

Conclusão

O debate em torno da aplicação de estratégias de luta contra a corrupção está hoje entre as temáticas mais desenvolvidas no âmbito da promoção do desenvolvimento e da boa governação, em parte devido ao reconhecimento alargado dos malefícios que traz para o crescimento e estabilidade governativa dos países. Através da análise elaborada neste trabalho podemos salientar um conjunto de determinantes para o sucesso das estratégias anticorrupção.

O contexto sociopolítico dos países que possuem corrupção no sector público é determinante para que haja, *a priori*, espaço para a criação de reformas e a manifestação do desejo de minimizar este fenómeno. A estabilidade governativa e a existência de determinadas estruturas institucionais no seio do seu quadro governativo, bem como o carácter do seu regime político, influenciam de imediato a aplicação de estratégias anticorrupção. Através da análise dos três exemplos de estratégias anticorrupção, torna-se claro que existe uma relação positiva entre estabilidade política e governativa, instituições democráticas e iniciativas de combate à corrupção. Assim, a vontade política transformar-se-á em medidas concretas quando estiverem reunidas condições de estabilidade e qualidade de governação.

O quadro de medidas aplicadas é o segundo grande determinante para que este tipo de estratégias demonstre resultados positivos. Concluimos que uma estratégia anticorrupção eficaz contempla uma conjugação holística entre medidas de arquitectura institucional, reformas do sistema judicial e previsão

de sanções e, por fim, de medidas de reforço do capital humano estatal. Além do mais, parte do seu sucesso depende da coordenação de esforços em todos os sectores do Estado, bem como uma aplicação das medidas por um período alargado de tempo, prevalecendo uma noção de estratégia ser aplicada a longo prazo.

É importante referir que o tipo de medidas a serem aplicadas deve estar de acordo com o nível específico de corrupção do país em causa, por forma a evitar a solução *one size fits all*. Deste modo, observámos que países com níveis de corrupção sistémica optam geralmente por estratégias mais abrangentes, que reflectem medidas destinadas não tão especificamente à corrupção, mas sim à promoção da qualidade de governação e das instituições de um Estado e ao diálogo mais sincero e transparente entre governantes e população.

Por fim concluímos que quaisquer estratégias anticorrupção devem ser direccionadas a todos os níveis hierárquicos do funcionalismo público. Eliminar o problema da corrupção tanto no principal como no agente é um elemento chave para que tanto governantes como governados respeitem e apliquem os princípios de transparência, responsabilização e legalidade de um Estado.

Bibliografia

Azfar, Omar, Lee, Y. e Anand, S. (2001). The Causes and Consequences of Corruption. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 573, *Culture and Development: International Perspectives*, pp. 42-53.

Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3, pp. 1320-1346.

Beblavý, Miroslav (2009). Conditions for large-scale anticorruption efforts and the role of external actors: what does the Slovak experience tell us?. *Public Administration and Development*, no. 29, pp. 180-192.

Blackburn, K. (2012). Corruption and Development: Explaining the Evidence. *The Manchester School*, vol. 80, no. 4, pp. 401 – 428.

Brinkerhoff, Derick (2000). Assessing Political Will for Anti-corruption Efforts: an analytic framework. *Public Administration and Development*, no. 20, pp.239-252.

Brinkerhoff, Derick (2010). *Unpacking the Concept of Political Will to Confront Corruption*. U4 Brief, no. 1, 2010. U4 Chr. Michelsen Institute.

Claros, A. (2013). *Removing Impediments to Sustainable Economic Development: The Case of Corruption*. Policy Research Working Paper 6704, World Bank.

Collier, Paul (2000). How to Reduce Corruption. *African Development Review*, vol. 12, no. 2, pp. 191-205.

Doig, A. e Riley, S. (1998). Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries. In: G. Shabbir Cheema e Jean Bonvin. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives In Developing Countries*. OCDE, Paris.

Fombad, Charles M. (1999). Curbing Corruption in Africa: some lessons from Botswana's experience. *International Social Science Journal*, no. 160, pp. 241-254.

Gallina, Nicole (2013). Anti-corruption revisited: the case of the Czech Republic and Slovakia. *Z Vgl Polit Wiss*, 2013 (Suppl) 7, pp.183–218.

Galtung, Fredrik (1998). Criteria for Sustainable Corruption Control. *The European Journal of Development Research*. Vol 10, pp. 105-128.

Heeks, Richard (2011). *Understanding success and failure of anti-corruption initiatives*. U4 Brief March 2011:2. U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Heilbrunn, John R. (2004). Anti-Corruption Commissions – Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?. The World Bank Institute.

Hodge, Andrew; Shankar, Sriram; Rao, D. e Duhs, Alan (2011). Exploring the Links Between Corruption and Growth. *Review of Development Economics*, no. 15, 3, pp. 474 – 490.

Hussmann, Karen (2007). *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*. U4 Report 2007:1 (1^a parte), p. 13. U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Johnston, Michael (1996). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*, 48: 321–335.

Kaufmann, Daniel (1997). Corruption: The facts. *Foreign Policy*, no. 107, pp. 114 – 131.

Klitgaard, Robert E. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.

Disponível

em:

[<http://books.google.pt/books?id=ak8xdW1sY4sC&lpg=PP1&dq=klitgaard%20corruption&pg=PR4#v=onepage&q=deviates%20from&f=false>]

Kuris, Gabriel (2013). *Manging Corruption Risks: Botswana builds an anti-graft agency, 1994-2012*. Princeton University.

Lederman, D., Loayza, N. V. and Soares, R. R. (2005), accountability and corruption: political institutions matter. *Economics & Politics*, 17: 1–35.

Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, vol 110, no. 3, pp. 681 – 712.

Pawelke, Andreas (2010). A Diagnosis of Corruption in Slovakia. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*, Working Paper no. 13.

Pereira, P. Trigo (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições económicas, políticas e democracia*. Coimbra. Edições Almedina.

Persson, A., Rothstein, B. e Teorell, J. (2013) Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, no. 3, pp. 449 – 471.

Pippidi-Mungiu, Alina (2006). Corruption: diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, pp. 86-99.

Robinson, M. (1998). Corruption and Development: An Introduction. *The European Journal of Development Research*, Vol.10(1), p.1-14.

Roman, Alexandru V. (2012). The Myths Within Anticorruption Policies. *Administrative Theory & Praxis*, vol. 34, no. 2, pp. 237 – 254.

Sampson, Steven (2010). The anti-corruption industry: from movement to institution. *Global Crime*, 11:2, pp. 261-278.

Scott, Ian (2013). Institutional Design and Corruption Prevention in Hong Kong. *Journal of Contemporary China*, vol. 22, no. 79, pp. 77-92.

Shah, Anwar (2007). *Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances. Performance Accountability and Combating Corruption*, Anwar Shah. Washington, D.C.: The World Bank.

Shleifer, Andrei e Vishny, Robert (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 3, pp. 59 - 617.

Skidmore, Max (1996). Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 547, The Future of Hong Kong, pp. 118-130.

Svensson, Jakob (2005). Eight Questions about Corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, no. 3, pp. 19-42.

Theobald, Robin e Williams, Robert (1999). Combating corruption in Botswana: Regional role model or deviant case?. *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 37 n° 3, pp. 117-134.

Trebilcock, M. e Prado, M. (2011). *What Makes the Poor Countries Poor? Institutional Determinants of Development*. Cheltenham, U.K., Edward Elgar Publishing Limited.

Anexos

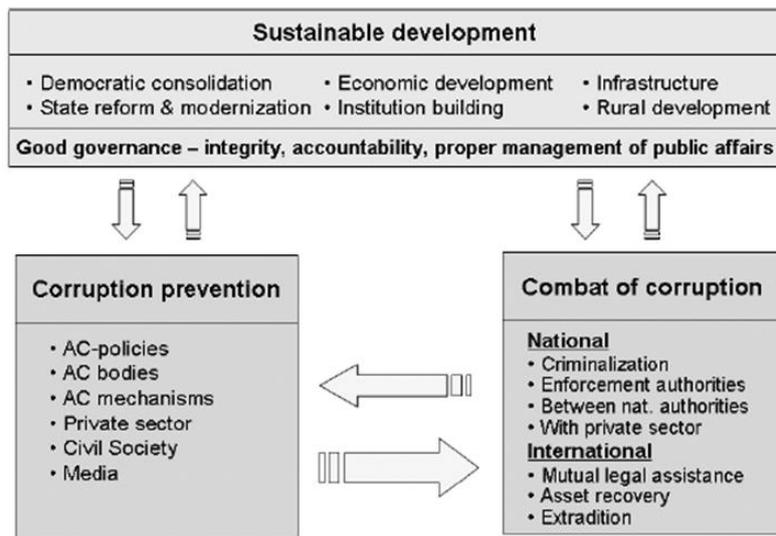
Anexo 1

TABLE I
CORRUPTION IN POOR AND RICH COUNTRIES

Country classification	Corruption index			
	2001	2002	2003	2004
Low income	1.0–3.4	1.2–3.9	1.3–3.3	1.5–3.6
High income	6.6–9.9	6.3–9.7	6.9–9.7	6.9–9.7

Blackburn, K. (2012). Corruption and Development: Explaining the Evidence. The Manchester School, vol. 80, no. 4, p. 403.

Anexo 2



Hussmann, Karen (2007). Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?. U4 Report 2007:1 (1ª parte), p. 13. U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Anexo 3

TABLE 7.1 Priorities for Anticorruption Reforms Given Level of Corruption and Quality of Governance

Incidence of corruption/ quality of governance	Priorities for anticorruption efforts
High/poor	Establish rule of law, strengthen institutions of participation and accountability, establish citizens' charter, limit government intervention, implement economic policy reforms
Medium/fair	Decentralize and reform economic policies and public management; introduce accountability for results
Low/good	Establish anticorruption agencies, strengthen financial accountability, raise public and official awareness, require antibribery pledges, conduct high-profile prosecutions

Shah, Anwar (2007). Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances. Performance Accountability and Combating Corruption, Anwar Shah. Washington, D.C.: The World Bank., p. 243.

Anexo 4

Corruption Perception Index			
Ano	Botswana	Eslováquia	Hong Kong
2011	6,1	4	8,4
2010	5,8	4,3	8,4
2009	5,6	4,5	8,2
2008	5,8	5	8,1
2007	5,4	4,9	8,3
2006	5,6	4,7	8,3
2005	5,9	4,3	8,3
2004	6	4	8
2003	5,7	3,7	8
2002	6,4	3,7	8,2
2001	6	3,7	7,9
2000	6	3,5	7,7
1999	6,1	3,7	7,7
1998	6,1	3,9	7,8

Elaboração própria. Dados: Transparência Internacional (<http://www.transparency.org/research/cpi/>)