



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

A PERCEÇÃO DA CORRUPÇÃO EM PORTUGAL – ANÁLISE CRÍTICA

ANDRÉ ALEXANDRE DE CAMPOS AMARAL

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR PEDRO VERGA MATOS

JULHO 2026

“Hence the saying: If you know the enemy and know yourself, your victory will not stand in doubt; if you know Heaven and know Earth, you may make your victory complete.” (Sun Tzu, 1910, chap. 10, para. 31)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu orientador Professor Doutor Pedro Verga Matos, pelo apoio, disponibilidade e partilha de conhecimentos ao longo da elaboração desta dissertação.

Deixo também uma palavra de gratidão a todos os professores e colegas com quem me cruzei durante o Mestrado, por contribuírem para o desenvolvimento do pensamento crítico, do diálogo construtivo e de uma visão mais alargada sobre os desafios da sociedade.

Aos meus amigos, agradeço a motivação, a paciência e as conversas que me ajudaram a manter o foco e a motivação.

Por fim, um agradecimento muito especial à minha família, em particular aos meus pais, avós e irmão pelo apoio incondicional, pelo exemplo de resiliência e perseverança e pela força que me têm dado ao longo de todo este percurso, sem a qual este trabalho não teria sido possível.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar os fatores que explicam o agravamento da perceção da corrupção em Portugal e identificar medidas suscetíveis de contribuir para a sua redução nos próximos anos. A investigação adota uma abordagem qualitativa, assente na realização de 13 entrevistas semiestruturadas a especialistas e profissionais provenientes de áreas distintas que, em virtude das suas funções e experiência, apresentam uma perspetiva crítica e fundamentada sobre a corrupção e sobre os mecanismos de prevenção, deteção e resposta institucional. Os dados recolhidos foram tratados através de uma análise temática, permitindo identificar padrões interpretativos comuns e recomendações práticas sugeridas pelos entrevistados.

Os resultados evidenciam que o agravamento da perceção da corrupção em Portugal não decorre apenas da ocorrência objetiva de práticas corruptas, mas também da fragilidade da cultura institucional de integridade, da limitada eficácia dos mecanismos de controlo, da morosidade judicial, da perceção de impunidade e da amplificação mediática dos casos. O estudo conclui ainda que a resposta ao problema depende menos da criação de novos instrumentos legais e mais da implementação eficaz dos mecanismos já existentes, do reforço da transparência e da rastreabilidade dos processos, da melhoria da coordenação interinstitucional, da modernização tecnológica da Administração Pública e do investimento em educação cívica e ética. Ao identificar os principais fatores de erosão da confiança institucional, esta dissertação procura contribuir para uma compreensão mais crítica da perceção da corrupção em Portugal e para a formulação de respostas mais credíveis, eficazes e sustentadas no reforço da integridade pública.

Palavras-chave: Perceção da corrupção; Integridade pública; Governação corporativa; Confiança institucional; Políticas anticorrupção; Portugal.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyse the factors that explain the deterioration of the perception of corruption in Portugal and to identify measures that may contribute to its reduction in the coming years. The research adopts a qualitative approach, based on conducting 13 semi-structured interviews with specialists and professionals from different areas who, by virtue of their roles and experience, present a critical and well-founded perspective on corruption and on the mechanisms of prevention, detection and institutional response. The data collected were treated through thematic analysis, allowing the identification of common interpretative patterns and practical recommendations suggested by the interviewees.

The results show that the deterioration of the perception of corruption in Portugal does not stem only from the objective occurrence of corrupt practices, but also from the fragility of the institutional culture of integrity, the limited effectiveness of control mechanisms, judicial sluggishness, the perception of impunity and the media amplification of cases. The study also concludes that the response to the problem depends less on the creation of new formal instruments and more on the effective implementation of the mechanisms already in place, the strengthening of transparency and process traceability, the improvement of inter-institutional coordination, the technological modernisation of the Public Administration, and investment in civic and ethical education. By identifying the main factors behind the erosion of institutional trust, this dissertation seeks to contribute to a more critical understanding of the perception of corruption in Portugal and to the formulation of responses that are more credible, effective, and sustained in strengthening public integrity.

Keywords: Perception of corruption; Public integrity; Corporate governance; Institutional trust; Anti-corruption policies; Portugal.

ÍNDICE

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract.....	v
Índice	vi
1. Capítulo I – Introdução	1
1.1 Contexto do estudo	1
1.2 Perguntas de investigação e objetivos	2
2. Capítulo II – Revisão de Literatura	3
2.1 Definição de corrupção e perceção da corrupção.....	3
2.2 Teorias explicativas	6
2.2.1 Teoria da agência.....	6
2.2.2 Teoria da ação coletiva	7
2.2.3 Teoria institucional	8
2.2.4 Teoria dos jogos.....	9
2.3 Ética e Integridade	11
2.4 Confiança Pública.....	13
2.5 Os impactos da corrupção.....	14
3. Capítulo III - A Corrupção em Portugal	17
3.1 A perceção da corrupção em Portugal	17
3.2 Enquadramento legislativo e medidas de combate.....	19
4. Capítulo IV - Metodologia	21
5. Capítulo V - Apresentação e Discussão de Resultados	25
5.1 Fatores explicativos do agravamento da perceção da corrupção em Portugal	26
5.1.1 Cultura institucional, integridade e responsabilização	

5.1.2 Falhas de controlo e dissuasão.....	30
5.1.3 Lentidão judicial, impunidade e confiança institucional.....	33
5.1.4 O papel da comunicação social na perceção da corrupção.....	35
5.1.5 Síntese das explicações para o posicionamento de Portugal no Índice de Perceção da Corrupção	38
5.2. Medidas suscetíveis de reduzir a perceção da corrupção em Portugal.....	41
5.2.1 Prevenção, transparência e digitalização	45
5.2.3 Educação cívica, ética pública e mudança cultural	49
5.2.4 Reformas na atuação institucional e reforço da confiança pública	51
6. Conclusão	54
Tabela I – Questões da entrevista.....	59
Tabela II – ID dos entrevistados.....	60
7. Referências Bibliográficas.....	61
ANEXOS.....	69
Anexo I – Questões efetuadas e respetiva fundamentação teórica.....	69
Anexo II – Guião da entrevista.....	73

1. CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 Contexto do estudo

Esta dissertação tem como objetivo a análise das principais causas da corrupção em Portugal e procura identificar medidas que possam ajudar a reduzir a perceção deste problema. Assim, pretende-se compreender por que motivo Portugal tem vindo a descer nos *rankings* internacionais sobre a perceção da corrupção e apresentar soluções que possam ser aplicadas no contexto do país.

Nos últimos anos Portugal tem registado sinais preocupantes no que respeita à perceção da corrupção. De acordo com o Índice de Perceção da Corrupção (CPI) de 2025, publicado pela Transparency International (2026), Portugal obteve apenas 56 pontos em 100, fixando-se na 46.^a posição num *ranking* de 180 países. Este é o pior resultado de sempre de Portugal desde que o índice é publicado (desde 1995). O relatório destaca que, apesar de reformas legislativas em algumas áreas, a aplicação prática continua limitada e ineficaz. Acresce que casos recentes de suspeitas de corrupção envolvendo figuras públicas e altas instâncias do Estado intensificam o sentimento de impunidade e erosão da confiança pública (Transparency International Portugal, 2025).

A perceção da corrupção, mesmo quando não reflete diretamente a incidência de atos corruptos, tem consequências institucionais e económicas relevantes porque condiciona a confiança nas instituições e molda as expectativas e avaliações dos cidadãos sobre os efeitos da corrupção. Por sua vez, de acordo com Clemente e Sousa (2024) a perceção dos cidadãos pode repercutir-se nas decisões e no comportamento dos agentes económicos

Para além dos impactos na vertente pública, a corrupção impacta também na dimensão privada pois, de acordo com Rose-Ackerman e Palifka (2016), ao viciar e perturbar as regras do mercado, em particular a concorrência, compromete também as condições da concorrência livre e transparente, gerando distorções com impacto na eficiência económica. Assim, segundo o autor, esta investigação é importante para as Ciências Empresariais, uma vez que demonstra que a redução da perceção da corrupção favorece um ambiente económico mais transparente, competitivo e previsível, reforçando a

confiança nas instituições, atraindo investimento e criando condições para um crescimento económico mais sustentável e para a prosperidade das organizações e da sociedade. Neste quadro, a União Europeia tem vindo a tratar a corrupção no setor privado como uma ameaça relevante ao funcionamento do mercado, criminalizando a corrupção ativa e passiva no setor privado através da Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no sector privado, precisamente por afetar a integridade das relações económicas e a concorrência. De acordo com o Banco Mundial (2024) a corrupção está associada a resultados económicos adversos ao nível das empresas, incluindo efeitos negativos na produtividade, com impactos na competitividade. De forma complementar, a OCDE (2024) conclui que a corrupção funciona como uma “taxa” imprevisível e gera distorções de mercado que desencorajam o investimento e a concorrência, reforçando perdas de eficiência e competitividade na economia.

Neste contexto, torna-se essencial analisar, de forma crítica, o que está a acontecer em Portugal e que medidas poderão ser implementadas nos próximos anos para inverter esta tendência negativa.

1.2 Perguntas de investigação e objetivos

Para orientar esta investigação, foram formuladas as seguintes questões de investigação:

- Por que razão Portugal tem vindo a cair nos *rankings* internacionais de perceção da corrupção?
- Que medidas podem contribuir eficazmente para reduzir a perceção da corrupção em Portugal nos próximos anos?

Em termos ontológicos, esta investigação adota uma perspetiva pragmática, reconhecendo que os fenómenos em questão, nomeadamente a perceção de corrupção e a confiança pública, são complexos e multifacetados, podendo incluir simultaneamente dimensões objetivas e subjetivas (Saunders et al., 2019). Isto é, existem elementos factuais, observáveis e mensuráveis (por exemplo, índices de perceção), mas também elementos subjetivos.

No plano epistemológico, a investigação adota uma abordagem realista, partindo do pressuposto de que existe uma realidade objetiva, mas que o acesso a essa realidade é inevitavelmente mediado por percepções e pelos enquadramentos teóricos (Easton, 2010).

O propósito geral da investigação é de natureza exploratória, uma vez que se pretende compreender um fenómeno complexo e identificar possíveis soluções para atenuar o problema em questão. Sendo esta uma investigação exploratória, a abordagem será aberta e flexível, permitindo descobrir novas perspetivas, clarificar problemas pouco definidos e gerar ideias para futuras investigações (Hammarberg et al., 2016).

Nesse sentido, a estratégia de investigação adotada será a realização de entrevistas semiestruturadas, dirigidas a participantes com experiência e conhecimento relevantes sobre o fenómeno em análise. Esta opção visa recolher dados qualitativos que permitam responder às questões da presente investigação (Kallio et al., 2016). O horizonte temporal do estudo será transversal, dado que a recolha de dados, através de entrevistas semiestruturadas, será efetuada num único período temporal, não envolvendo observação continuada ou repetida dos participantes.

2. CAPÍTULO II – REVISÃO DE LITERATURA

2.1 *Definição de corrupção e percepção da corrupção*

A corrupção não é uma prática recente, nem inerente à nossa geografia, cultura ou a qualquer espectro político. Já no Antigo Testamento, escrito entre os séculos XIII e I a.C., encontramos condenações claras contra práticas como o suborno e a injustiça. O fenómeno era associado a luxúria, abuso de poder e deterioração moral, firmemente criticado por filósofos como Platão e Aristóteles (Rotaru et al., 2016).

O termo “corrupção” tem origem apenas na Roma Antiga e surge do latim *corruptio*, que deriva do verbo *corrumpere*. O prefixo “com” (que intensifica) combinado com “rumpere” (que significa quebrar) sugere a ideia de “quebra completa” ou “desagregação moral” (UNODC, 2025). Assim, embora o entendimento sobre as práticas corruptivas tenha evoluído, algumas sociedades antigas como Atenas e Roma já possuíam uma noção clara de corrupção política, concebida como um desvio dos princípios éticos e morais que deveriam orientar o uso do poder público (Hill, 2013). Desta forma, é evidente que a

corrupção acompanhou a humanidade ao longo da sua história e que o princípio moral da integridade permanece central no combate a este fenómeno, independentemente da época ou contexto cultural.

Ao longo das últimas décadas, diversas personalidades contribuíram significativamente para a compreensão do fenómeno da corrupção, destacando-se nomes como Joseph S. Nye Jr. e Susan Rose-Ackerman, cujas definições se tornaram amplamente reconhecidas na literatura internacional. Nye (1967) introduziu uma perspetiva comportamental centrada no uso indevido de um cargo público para benefício privado, enquanto Rose-Ackerman & Palifka (2016) desenvolveram uma abordagem institucional, focada nos incentivos e falhas de controlo que permitem o abuso de poder. Quanto às organizações internacionais, o Banco Mundial define a corrupção como o sendo o uso de poderes públicos para a obtenção de benefícios privados (Huther & Shah, 2000), destacando em particular a corrupção no setor público e nos cargos políticos. Gaspar (2025) destaca que, embora considerando que a interação entre os setores público e privado é inevitável, esta definição não exclui necessariamente o segundo, porém, não contempla a corrupção entre os agentes privados. Por consequência, outras organizações internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), ou organizações não governamentais (ONG), como a Transparency International (TI), definem a corrupção num ponto de vista mais abrangente, assente no abuso do poder público ou privado para a obtenção de benefícios privados ou pessoais, ou no “abuso do poder confiado para obtenção de benefícios privados” (Transparency International, 2024).

Devido ao facto de representar um conjunto de situações sobre as quais existe um amplo consenso social, a lei é, provavelmente, a fonte mais adequada na procura por definições concretas de atos corruptivos sendo esse o propósito da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Este é o único tratado multilateral anticorrupção internacional juridicamente vinculativo onde se define um conjunto específico de atos corruptivos (United Nations, 2004). Em termos substantivos, a Convenção estrutura-se em pilares que incluem medidas preventivas (por exemplo, políticas de integridade e transparência na administração pública), criminalização e aplicação da lei (com crimes como suborno de funcionários públicos, peculato, branqueamento de capitais e obstrução da justiça), cooperação internacional (auxílio judiciário, extradição e cooperação entre

autoridades) e recuperação de ativos, consagrando o retorno de ativos como princípio fundamental.

Assim sendo, para uma melhor compreensão do fenómeno e desta investigação, entenda-se por corrupção:

“O abuso de funções por parte de eleitos, funcionários públicos ou agentes privados, mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para a prática de qualquer ato ou omissão contrários aos deveres, princípios e expectativas que regem o exercício do cargo que ocupam, com o objetivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada para um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum.” (Sousa, 2011, p. 17)

Enquanto a corrupção real refere-se à ocorrência efetiva de atos corruptos (Rose-Ackerman & Palifka, 2016), a percepção de corrupção pode ser entendida como uma avaliação subjetiva da extensão dos comportamentos e práticas corruptas existentes numa sociedade ou instituição, influenciada por experiências individuais, contexto social e grau de confiança institucional (Melgar et al., 2010).

Efetivamente, devido à natureza clandestina da corrupção, a sua medição direta é complexa, levando à adoção de indicadores indiretos baseados em percepções (Treisman, 2007). Desta forma, indicadores como o *Corruption Perceptions Index* da Transparency International, não medem diretamente atos corruptos, mas sim a reputação institucional e a confiança no funcionamento do sistema político-administrativo dos cidadãos (Donchev & Ujhelyi, 2014).

Importa destacar que nem sempre existe uma correspondência direta entre a corrupção real e a percecionada. Fatores como o grau de escolaridade, a exposição mediática, o ambiente competitivo ou o sentimento de impunidade podem influenciar a percepção de corrupção mesmo quando a experiência direta com práticas corruptas é limitada (Donchev & Ujhelyi, 2014). Por outro lado, como indicam Mungiu.Pippidi (2015), regimes autoritários podem suprimir a visibilidade da corrupção, resultando em níveis baixos de percepção deste fenómeno, mesmo com práticas sistémicas de abuso de poder. Para além disso, as percepções variam significativamente entre grupos sociais, sendo moldadas por fatores como o nível de literacia cívica, a confiança na comunicação social, a experiência direta com serviços públicos e até o grau de desigualdade social (Melgar et al., 2010).

2.2 Teorias explicativas

Devido à complexidade do tema, torna-se imprescindível um enquadramento teórico robusto que permita analisar os fatores que explicam a percepção da corrupção, as formas como se manifesta e as condições que contribuem para a sua continuidade em diferentes contextos institucionais, compreendendo-a como um fenómeno multifacetado. Desta forma, são essenciais algumas teorias que, ao longo das últimas décadas, têm contribuído para explicar a origem e a perpetuação da corrupção, destacando-se a teoria da agência, a teoria da ação coletiva, a teoria institucional e a teoria dos jogos (Gaspar, 2025). Embora apresentem pressupostos distintos, estas teorias não são necessariamente contraditórias. Pelo contrário, complementam-se ao explicar diferentes dimensões da corrupção, permitindo uma análise mais abrangente do fenómeno e dos fatores que contribuem para a sua persistência.

2.2.1 Teoria da agência

A teoria da agência é uma das abordagens mais utilizadas para entender a origem da corrupção em contextos organizacionais e institucionais pois descreve como o desvio de poder ocorre quando quem detém autoridade delegada a utiliza para benefício próprio e não para o interesse coletivo (Klitgaard, 1988). Esta teoria parte de uma relação contratual entre o mandante (principal), que detém o direito legítimo sobre um recurso ou interesse, e um mandatário (agente), a quem é atribuída a função de agir em nome do principal (Ross, 1973). Isto é, o mandatário deve executar funções em nome e consoante o interesse do mandante. Esta relação, conhecida como modelo mandante–mandatário, pressupõe um certo grau de confiança, sendo, contudo, marcada por assimetrias de informação que podem ser exploradas pelo mandatário em benefício próprio (Groenendijk, 1997).

A corrupção, neste enquadramento, ocorre quando o mandatário utiliza a autoridade que lhe foi delegada para obter ganhos pessoais ou favorecer terceiros, em detrimento do interesse do mandante (Jensen & Meckling, 1976). Segundo Jensen & Meckling (idem), este problema é inerente a qualquer relação em que uma parte esteja incumbida de atuar em nome de outra, devendo zelar pelos seus interesses. Contudo,

segundo os mesmos autores, é frequente que os incentivos atribuídos ao mandatário não estejam devidamente alinhados com os objetivos do mandante, o que pode originar decisões ineficientes ou mesmo prejudiciais. Por exemplo, enquanto os acionistas de uma empresa tendem a privilegiar a criação de valor sustentado a longo prazo, os gestores podem estar motivados por objetivos a curto prazo, como o aumento da sua remuneração variável associada a metas imediatas (Jensen & Meckling, 1976).

Mais recentemente, Zajac e Goranova (2024) defendem que os problemas explicados pela teoria da agência não decorrem do oportunismo do agente. Os autores mostram que também podem existir “custos do principal” (*principal costs*), isto é, perdas para a organização/sistema causadas pelo próprio mandante, por exemplo, quando este define incentivos inadequados, prioriza interesses próprios ou não exerce supervisão eficaz. Assim, segundo os autores (*idem*) em contextos com múltiplos mandantes e objetivos divergentes, o mau funcionamento pode resultar tanto do comportamento do agente como de decisões (ou omissões) do principal, o que amplia a utilidade analítica da teoria da agência.

No âmbito empresarial, a mitigação de problemas de agência e de comportamentos oportunistas assenta na implementação de um sistema robusto de governação corporativa, orientado para supervisão, controlo e alinhamento de interesses entre acionistas e gestores (Tricker, 2019). Segundo o autor (*idem*), mecanismos regulares de reporte, com informação fiável e comparável para os *stakeholders*, reforçam a transparência e permitem escrutínio contínuo sobre decisões e desempenho.

Em particular, a existência de órgãos de supervisão e de estruturas formais de monitorização (por exemplo, conselho de administração e comissões especializadas) contribui para reduzir assimetrias de informação e disciplinar a atuação da gestão (Mallin, 2018). Mallin (*idem*) defende que a realização de auditorias independentes aumenta a credibilidade da informação reportada e reforça a confiança no sistema de controlo interno, reduzindo o espaço para manipulação ou ocultação de irregularidades.

2.2.2 Teoria da ação coletiva

Esta teoria surge após longos anos de domínio da teoria da agência e vem defender que a corrupção sistémica é um problema coletivo (Persson et al., 2013). Ou seja, assume

que a corrupção pode tornar-se uma norma social quando todos acreditam que os outros também corrompem, mesmo estando cientes das consequências gravosas que dela resultam, porque, afinal, não acham que justifique serem os únicos íntegros numa sociedade corrompida (Marquette & Peiffer, 2015). Segundo os mesmos autores (*idem*), a corrupção, neste caso, não resulta apenas de escolhas individuais racionais, mas de uma falha coletiva em estabelecer e fazer cumprir normas sociais partilhadas.

Este enquadramento é reforçado por estudos recentes (Kubbe et al., 2024) que sublinham que a persistência da corrupção depende, em grande medida, de normas sociais e expectativas. Assim, segundo os autores, se as reformas formais não alterarem aquilo que os indivíduos acreditam ser o comportamento dominante e socialmente tolerado, o seu efeito tende a ser reduzido.

Ao contrário do que sugere o modelo mandante-mandatário, esta teoria da ação coletiva argumenta que medidas anticorrupção seriam ineficazes, pois considera a corrupção um fenómeno sistémico e coletivo, não reconhecendo a existência de mandantes com condutas íntegras capazes de impor agendas anticorrupção (Persson et al., 2013). Em alternativa, como indica Gaspar (2025), será necessário promover esforços conjuntos e reformas estruturais, tanto institucionais como educativas, que mobilizem todos os atores sociais

2.2.3 Teoria institucional

A teoria institucional defende que a qualidade das instituições influencia diretamente o nível de corrupção, isto é, onde as instituições são mais fracas, ineficazes ou incoerentes e onde prevalecem normas informais permissivas, a corrupção tende a ser mais frequente e tolerada (Thompson, 2018).

Uma vertente mais recente desta teoria, encarada pelos institucionalistas normativos, ou seja, teóricos que abordam as características institucionais pela análise do funcionamento das próprias instituições, argumenta que a corrupção pode estar integrada no próprio funcionamento da instituição (Thompson, 2018). Esta abordagem propõe três características fundamentais da chamada “corrupção institucional”:

O primeiro aspeto é a ambiguidade, pois a corrupção institucional pode simultaneamente beneficiar e minar a instituição (Gaspar, 2025). Ou seja, práticas corruptas aproveitam mecanismos institucionais legítimos, como o financiamento de campanhas ou parcerias público-privadas, que são necessárias ao funcionamento da instituição, mas que, se não forem regulados, geram distorções profundas (Ceva & Ferretti, 2017).

O segundo aspeto, ainda segundo Gaspar (2025), é a natureza impessoal. Segundo o autor (*idem*), ao contrário da corrupção tradicional, que assenta em trocas diretas e interesses pessoais, os indivíduos envolvidos em fenómenos de corrupção institucional frequentemente atuam no cumprimento das suas funções. Defende ainda que, ainda que não tenham intenção deliberada de beneficiar indevidamente terceiros, as suas ações podem, de forma involuntária, produzir efeitos negativos que comprometem a integridade da instituição. Segundo Gaspar (*idem*), um exemplo plausível é um professor que, nada tendo a ganhar, inflaciona as notas dos seus alunos para corresponder à expectativa da escola de manter boas médias.

O terceiro aspeto é a universalidade, uma vez que a corrupção institucional não se limita apenas ao setor público (Thompson, 2018). Segundo Thompson (*idem*), o fenómeno está igualmente presente em diversos outros contextos organizacionais, como empresas, universidades, atividades desportivas, entre outros. Assim, a teoria institucional foca-se em abordar o fenómeno mediante a análise da distorção e mecanismos institucionais, em vez de se concentrar nos comportamentos desviantes dos indivíduos (Gaspar, 2025).

2.2.4 Teoria dos jogos

Esta teoria oferece uma perspetiva estratégica sobre a corrupção, ao considerar que os agentes atuam avaliando previamente os comportamentos prováveis dos outros antes de tomar decisões (Macrae, 1982). Desta forma, segundo Macrae (*idem*), permite integrar a corrupção como parte de um cálculo racional, sendo muitas vezes um método profundamente enraizado nas escolhas feitas pelos indivíduos.

Mais recentemente, Armand et al (2023) utilizaram “jogos comportamentais” aplicados no terreno para medir a corrupção de forma indireta, criando situações

controladas em que os participantes tomam decisões semelhantes às que enfrentariam em interações reais (por exemplo, aceitar/pedir uma vantagem, cooperar ou incumprir regras). Ao comparar decisões entre grupos e sob diferentes condições (por exemplo, maior ou menor probabilidade de deteção, diferentes regras ou níveis de escrutínio), este estudo de Armand e colegas (idem) permitiu identificar como os incentivos e as expectativas sobre o comportamento dos outros influenciam a escolha de participar (ou não) em práticas corruptas. Assim, os resultados reforçam a utilidade da teoria dos jogos para compreender a corrupção como um problema estratégico e interdependente, em que a ação de cada agente depende do que espera que os restantes façam (Armand et al., 2023).

A abordagem da teoria dos jogos é útil para compreender contextos onde a decisão de não participar num esquema corrupto implica perdas face a quem o faz (Kuhn & Moresi, 2019). Nestas situações, os indivíduos enfrentam o “dilema do prisioneiro” - conceito inicialmente apresentado por Merrill Flood e Melvin Dresher (1950), isto é, embora a opção coletivamente mais benéfica seja todos cumprirem as regras (ou seja, “cooperarem”), cada agente tem um incentivo individual para romper com a cooperação e participar na prática corrupta, sobretudo se acreditar que os restantes o farão, evitando assim ficar em desvantagem competitiva (Kuhn & Moresi, 2019). Assim, mesmo reconhecendo que a corrupção gera custos sociais e económicos, a estratégia individualmente mais “segura” pode tornar-se a adesão ao esquema para não perder oportunidades a curto prazo. Os mesmos autores defendem que quando esta lógica se generaliza, o resultado agregado tende a ser pior para todos, pois distorcem-se as condições de concorrência, aumentam-se ineficiências e enfraquece-se a sustentabilidade do funcionamento do mercado e das instituições.

Em síntese, a corrupção deve ser compreendida como um fenómeno complexo, cuja génese e continuidade resultam da conjugação de incentivos desalinhados, expectativas sociais tolerantes, debilidades institucionais e cálculos estratégicos condicionados pelo comportamento dos outros. Assim, mais do que uma simples falha individual, a corrupção traduz-se num problema estrutural, sustentado por contextos que facilitam, legitimam ou perpetuam a sua ocorrência.

2.3 Ética e Integridade

A ética pode ser entendida como o conjunto de princípios que orienta a conduta dos indivíduos e das organizações, definindo os critérios que devem enquadrar o exercício da autoridade, a tomada de decisão e a prossecução de fins legítimos no setor público e no setor privado (Wright et al., 2016). A integridade, por sua vez, corresponde à expressão prática desses princípios, traduzindo-se na coerência entre valores assumidos, decisões adotadas e comportamentos efetivamente realizados no contexto institucional e organizacional (Kirby, 2021; Perlman et al., 2023). Neste sentido, segundo os autores (idem) ética e integridade são conceitos distintos, mas profundamente interdependentes, uma vez que a ética fornece o referencial normativo da ação e a integridade assegura a sua concretização consistente na prática. Weibmuller e Zuber (2023) consideram que esta articulação é particularmente relevante no estudo da corrupção, porque permite compreender que o problema não se limita à violação de normas legais, envolvendo também uma rutura entre o poder confiado a um agente e o fim legítimo que deveria orientar a sua atuação

No plano da administração pública, a ética e a integridade assumem especial importância porque o exercício de funções públicas assenta numa relação de confiança entre instituições e cidadãos, exigindo imparcialidade, honestidade, responsabilidade e compromisso com o interesse coletivo (Wright et al., 2016; Sulitzeanu-Kenan et al., 2022). Contudo, a integridade não depende apenas das convicções individuais dos agentes, sendo também influenciada pela liderança, pelas regras organizacionais, pelos incentivos existentes e pelo clima ético das instituições em que esses agentes operam (Downe et al., 2016; Hassan et al., 2014). Por essa razão, promover a integridade não significa apenas sancionar comportamentos desviantes, mas também criar contextos institucionais em que a conduta ética seja reforçada, valorizada e esperada de forma continuada (Perlman et al., 2023; Downe et al., 2016). A integridade pública deve, assim, ser entendida como uma qualidade institucional e não apenas individual, na medida em que depende da capacidade das organizações para alinhar valores, estruturas de controlo e padrões de conduta com o interesse público que legitimam a sua atuação (Kirby, 2021; Perlman et al., 2023).

Esta perspetiva é igualmente pertinente no domínio empresarial porque a ética e a integridade também devem incidir sobre a governação corporativa, nos sistemas de controlo interno, na gestão de riscos e na proteção dos *stakeholders* (Aguilera et al., 2008; dela Rama, 2012; Sartor & Beamish, 2020). No setor privado, a integridade manifesta-se na capacidade da organização para assegurar que administradores, gestores e trabalhadores atuem de forma coerente com os valores da empresa, com as exigências da boa governação e com as responsabilidades assumidas perante investidores, clientes, trabalhadores, fornecedores e as demais partes interessadas (dela Rama, 2012; Hess, 2009). Tal como na administração pública, a corrupção empresarial não resulta apenas de decisões individuais isoladas, emergindo frequentemente da interação entre incentivos, oportunidades, racionalizações internas, pressões por desempenho e fragilidades nos mecanismos de supervisão e controlo (Aguilera et al., 2008; Sartor & Beamish, 2020). Deste modo – como Hess (2009) e Sartor & Beamish (idem) concluem – a integridade empresarial deve ser entendida como um ativo estratégico, na medida em que contribui para proteger a reputação da organização, reforçar a confiança dos *stakeholders*, reduzir a exposição a riscos legais e limitar o espaço para práticas de favorecimento, suborno ou captura de decisões.

A relação entre ética e integridade torna-se, assim, central para compreender a prevenção da corrupção (Perlman et al, 2023), uma vez que organizações mais íntegras tendem a combinar valores claros, liderança ética, mecanismos de reporte, *accountability*¹ efetiva e instrumentos de controlo capazes de transformar princípios abstratos em práticas observáveis (Perlman et al., 2023; Hassan et al., 2014). Nesta perspetiva, o combate à corrupção não deve assentar apenas numa lógica reativa ou sancionatória, devendo antes incluir estratégias preventivas orientadas para a formação ética, para o fortalecimento das estruturas de governação e para a consolidação de culturas organizacionais menos permissivas face ao abuso de poder (Weißmüller & Zuber, 2023; Hess, 2009).

Assim, e em linha com as perspetivas de Kirby (2021), Sartor & Beamish (2020) e Sulitzeanu-Kenan et al. (2022) para o propósito deste trabalho, a ética e a integridade serão entendidas como fundamentos complementares da boa governação e da confiança institucional, tanto no setor público como no setor privado, na medida em que permitem

¹ *Accountability* - refere-se à obrigação de um ator prestar contas, isto é, explicar e justificar as suas decisões e ações perante um órgão/entidade com capacidade de avaliar e sancionar (Bovens, 2007).

enquadrar a atuação legítima dos agentes e limitar a reprodução de práticas corruptas nos processos de decisão e gestão.

2.4 *Confiança Pública*

De acordo com Bouckaert & Walle (2003), a confiança pública pode ser definida como a expectativa positiva que os cidadãos depositam na integridade, competência e imparcialidade das instituições públicas. Ou seja, depende da experiência dos cidadãos com os serviços públicos e da percepção que têm do desempenho, da equidade e da capacidade de resposta do governo (OCDE, 2017). Como indica Blind (2007) a confiança pública é fundamental para a legitimidade democrática e para o eficaz funcionamento do Estado, reconhecida de forma consensual como um recurso intangível essencial à estabilidade institucional.

Segundo a OCDE (2017), elevados níveis de confiança pública estão associados a maior cumprimento das leis, maior envolvimento cívico, maior aceitação das políticas públicas e maior propensão para o cumprimento fiscal. Por outro lado, a ausência de confiança institucional compromete a legitimidade democrática, fragilizando a relação entre os cidadãos e o sistema político (Mishler & Rose, 2001).

Por fim, a confiança pública deve ser considerada simultaneamente como um *input* e um *output* do sistema político-institucional (OCDE, 2017). Segundo este relatório da OCDE (idem) por um lado, níveis elevados de confiança facilitam a implementação de reformas e políticas públicas, na medida em que promovem a aceitação social, a cooperação cívica e uma maior predisposição dos cidadãos para cumprir orientações e decisões das instituições (OCDE, 2017). Por outro lado, essa mesma confiança é posteriormente moldada pela percepção dos cidadãos sobre a eficácia, equidade e integridade das instituições públicas, o que significa que contextos marcados por percepções de corrupção tendem a comprometer a credibilidade institucional e a enfraquecer a confiança depositada no Estado (Mishler & Rose, 2001; OCDE, 2017). Neste sentido, a corrupção interfere diretamente nesta dinâmica, porque ao sinalizar possíveis favorecimentos, abuso de poder ou desvio do interesse público, reduz a confiança dos cidadãos nas instituições e dificulta, por sua vez, a capacidade destas para mobilizar apoio, implementar reformas e reforçar a sua legitimidade democrática.

2.5 Os impactos da corrupção

Embora quantificar com precisão os impactos da corrupção seja uma tarefa complexa, é fundamental que a sociedade compreenda, de forma clara, as razões pelas quais este fenómeno deve ser encarado com preocupação genuína, de modo a mobilizar consciências e promover uma mudança efetiva (Gaspar, 2025).

Por um lado, a mudança na atitude dos cidadãos que evoluiu de manifestações pontuais de indignação para uma crescente percepção da corrupção como uma das principais preocupações das sociedades modernas configura uma justificação mais que suficiente para deixar inquietos os responsáveis da UE (European Commission, 2024). De acordo com o Eurobarómetro Especial 534 de 2023, que analisa as atitudes dos cidadãos perante a corrupção na União Europeia (UE), 64% dos europeus consideram a corrupção inaceitável e, em média, sete em cada dez acreditam que esta é generalizada nos seus países. Em Portugal, esse número sobe para nove em cada dez (European Commission, 2024).

Por outro lado, ainda que se reconheçam limitações nas metodologias utilizadas para aferir os efeitos da corrupção, é inegável que as suas consequências ultrapassam largamente a esfera ética ou moral (Gaspar, 2025). Segundo Gaspar (idem), trata-se de um fenómeno com implicações profundas na solidez do Estado de direito democrático, afetando de forma negativa o desempenho económico, a coesão social e, em muitos casos, a sustentabilidade ambiental.

Uma das consequências mais preocupantes é a ameaça ao Estado de direito democrático, sendo este o pilar essencial de qualquer democracia, pois assegura a separação de poderes, o cumprimento da lei e a proteção efetiva dos direitos e liberdades fundamentais (O'Donnell, 2004). A nível europeu, consagrado no artigo 2º do Tratado da União Europeia, é considerado fulcral na UE (União Europeia, 2016). Deste modo, implica que todos (cidadãos, governantes e instituições) estejam subordinados à lei, a qual deve ser clara, estável, previsível e aplicada de forma igualitária. Este conceito pressupõe não apenas a existência de um conjunto de normas jurídicas, mas também a sua aplicação imparcial, a separação de poderes, a proteção efetiva dos direitos fundamentais e a

existência de mecanismos de controlo e responsabilização dos poderes públicos (Beqiraj & Moxham, 2022).

No plano económico, a corrupção funciona como uma “taxa” informal e imprevisível que aumenta a incerteza e distorce a alocação de recursos, desviando-os de atividades produtivas para mecanismos de influência (Shleifer & Vishny, 1993). A evidência macroeconómica mostra que níveis mais elevados de corrupção se associam a menor investimento e, por essa via, a menor crescimento económico (Mauro, 1995). Em particular, a corrupção desincentiva o investimento direto estrangeiro de forma comparável a um aumento da carga fiscal, penalizando a atratividade e a competitividade do país (Wei, 2000; Bahoo et al., 2023). Ao nível micro, o pagamento de subornos está associado a menor crescimento das empresas, resultando em perdas relevantes de produtividade, dinamismo empresarial e consequentemente enfraquecendo a capacidade inovadora (Fisman & Svensson, 2007; Sánchez-Vidal et al., 2024). Em suma, a corrupção traduz-se em menos investimento, menor produtividade e menor crescimento, enfraquecendo a competitividade económica no longo prazo (Mauro, 1995; Shleifer & Vishny, 1993).

Quanto à coesão social, de acordo com Rothstein e Uslaner (2005) a corrupção tende a fragilizá-la porque corrói a confiança entre cidadãos e nas instituições, reforça percepções de injustiça e desigualdade no tratamento por parte do Estado e, desse modo, reduz a predisposição para cooperar e para aderir a normas coletivas (Rothstein & Uslaner, 2005). Quando os cidadãos assumem a ideia de que as regras não se aplicam de forma equitativa, aumenta a probabilidade de retração cívica e de menor predisposição para cumprir normas comuns (Rothstein & Uslaner, 2005; Clemente & Sousa, 2024). A nível político, a exposição e percepção da corrupção reduzem a legitimidade do regime e a confiança no sistema político, afetando a estabilidade e a integração social (Seligson, 2002; Crepaz & Arikan, 2024). De forma consistente, a percepção da corrupção está associada a menor satisfação com o funcionamento democrático e a avaliações mais negativas do governo, enfraquecendo a adesão ao sistema e o sentido de pertença institucional (Anderson & Tverdova, 2003; Monnery & Chirat, 2024). Assim, a corrupção tende a erodir simultaneamente a confiança nas instituições e a confiança entre cidadãos, com efeitos persistentes na coesão social (Rothstein & Uslaner, 2005; Seligson, 2002; Crepaz & Arikan, 2024).

A corrupção compromete também a sustentabilidade ambiental ao reduzir a exigência e a rigidez das políticas ambientais, na medida em que favorece decisões públicas capturadas por interesses particulares e enfraquece a regulação efetiva (Damania et al., 2003; Liu & Dong, 2021). Segundo os autores (idem), em termos político-institucionais, a corrupção pode alterar os incentivos de política pública e conduzir a padrões regulatórios menos exigentes, sobretudo quando se combina com fragilidades no processo de formação e execução de políticas. A evidência comparada mostra que níveis mais elevados de corrupção se associam a pior desempenho ambiental medido por indicadores agregados (como o *Environmental Performance Index*²), sugerindo menor capacidade institucional para proteger recursos naturais e saúde pública (Lisciandra & Migliardo, 2017; Merhi et al., 2025; Hwang et al., 2024). Este efeito é coerente com a ideia de que a corrupção enfraquece a fiscalização e o cumprimento, criando condições para as externalidades ambientais persistirem (Damania et al., 2003; Lisciandra & Migliardo, 2017; Hwang et al., 2024). Em suma, ao enfraquecer a regulação e o cumprimento das regras ambientais, a corrupção retarda melhorias no desempenho ambiental e reduz a eficácia das políticas climáticas e de proteção ambiental (Fredriksson & Svensson, 2003; Lisciandra & Migliardo, 2017; Merhi et al., 2025).

Consequentemente, a erosão da confiança tende a agravar desigualdades, incluindo desigualdades no acesso efetivo à justiça, o que pode reforçar a percepção de seletividade e a fragilidade da resposta institucional à corrupção (Solé-Ollé & Sorribas-Navarro, 2018). Nesse contexto, consolida-se uma cultura de impunidade, entendida como um ambiente em que a probabilidade percebida de investigação e punição é baixa (ou excessivamente tardia), levando cidadãos e agentes a anteciparem que infrações à lei não terão consequências efetivas, reduzindo os incentivos à denúncia e enfraquecendo o cumprimento das normas (Thompson, 2018). Assim, em contextos marcados pela corrupção, o sistema judicial tende a tornar-se permeável a pressões externas, favorecendo os mais poderosos e marginalizando os cidadãos comuns (Peters, 2024). Segundo Peters (idem), tal assimetria compromete o princípio da igualdade perante a lei, pilar essencial de qualquer regime democrático. Quando o acesso à justiça

² *Environmental Performance Index* - índice composto publicado pelo *Yale Center for Environmental Law & Policy*, em colaboração com o *Center for International Earth Science Information Network* da *Columbia University* que classifica 180 países com base em 58 indicadores, agrupados em 11 categorias, avaliando o desempenho em alterações climáticas, saúde ambiental e vitalidade dos ecossistemas.

depende de recursos financeiros, redes de influência ou favores políticos, instala-se uma cultura de impunidade que mina a credibilidade das instituições judiciais e normaliza a violação de direitos (Pedersen & Johannsen, 2023). Os autores (*idem*) concluem que este cenário afeta, sobretudo, os grupos mais vulneráveis, aprofundando as desigualdades sociais.

Em síntese, a corrupção deve ser compreendida como um fenómeno com efeitos transversais que ultrapassam a dimensão ética, afetando a qualidade do Estado de direito, a confiança institucional e o funcionamento da economia e da sociedade. Ao distorcer processos de decisão pública, enfraquecer a segurança jurídica e aumentar a incerteza para cidadãos e agentes económicos, a corrupção tende a comprometer a eficácia das políticas públicas e a limitar a capacidade das instituições para assegurar regras estáveis e aplicadas de forma equitativa. Nesse sentido, a prevenção e o combate à corrupção exigem respostas integradas, que combinem medidas de integridade, reforço institucional, transparência e mecanismos efetivos de responsabilização (Gaspar, 2025; Dávid-Barrett, 2023).

3. CAPÍTULO III - A CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

3.1 A perceção da corrupção em Portugal

A perceção da corrupção em Portugal deve ser analisada como um fenómeno social e institucional, que resulta da interação entre experiências individuais, exposição mediática e avaliação do desempenho das instituições. Para investigar a perceção da corrupção, este capítulo articula evidência de indicadores internacionais, em particular o Índice de Perceção da Corrupção (IPC), com resultados de inquéritos europeus e nacionais, permitindo identificar tendências, momentos de deterioração e fatores explicativos associados à confiança institucional e à eficácia percecionada do combate à corrupção.

No Índice de Perceção da Corrupção, Portugal registou avanços moderados entre 2012 e 2018, alcançando uma pontuação de 64 em 2018, mas desde então tem vindo a deteriorar-se de forma preocupante. Em 2025, atingiu 56 pontos e a 46.^a posição global em 180 países, marcando a pior classificação de sempre desde que há registos comparáveis (1995), e situando-se abaixo da média da Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Económico e da União Europeia. Esta quebra reflete não apenas a acumulação de escândalos públicos, mas também uma crescente percepção de impunidade e fragilidade dos mecanismos de controlo (Transparency International, 2025). O relatório da *Transparency International* aponta ainda fatores como a ineficiência na contratação pública, a fraca fiscalização dos fundos europeus e os atrasos na transposição de diretivas europeias sobre integridade como causas centrais deste declínio.

Paralelamente, os dados disponíveis sobre as percepções dos cidadãos mostram um clima de elevada gravidade atribuída ao fenómeno. A partir do Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção (SEB 534, 2023), o relatório destaca que 93% dos inquiridos em Portugal (amostra de 1101 entrevistados) consideram a corrupção um problema grave (vs. 70% na média da UE) e que 54% afirmam que a corrupção afeta diariamente a sua vida (vs. 24% na média da UE). O Eurobarómetro indica ainda que esta percepção é particularmente agravada entre os jovens e nas regiões menos desenvolvidas. Inquéritos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e sondagens nacionais reforçam este diagnóstico, demonstrando uma crescente desconfiança face à justiça, ao Parlamento e à Administração Pública (European Commission, 2024).

Quanto ao plano nacional, o Barómetro da Corrupção da Fundação Manuel dos Santos de 2024 sublinha que, na última década, a corrupção ganhou maior visibilidade e saliência na opinião pública e nas agendas políticas (de Sousa & Coroado, 2024). A mesma fonte mostra uma avaliação muito negativa da eficácia do combate à corrupção. Em média, o combate é considerado ineficaz ($M = 3,6/10$), com mais de metade dos inquiridos a classificá-lo como “nada eficaz”. Este sentimento de ineficácia é explicado sobretudo por fatores procedimentais associados ao funcionamento da justiça, destacando-se a percepção de megaprocessos demasiado complexos e intermináveis (71,9%) e de demasiadas opções de recurso (43,4%) como principais razões.

Finalmente, este Barómetro contribui para compreender onde a percepção de corrupção se concentra: os inquiridos identificam níveis elevados em esferas como clubes de futebol ($M=8,1/10$) e instituições políticas tais como partidos políticos ($M=7,5/10$), autarquias ($M=7,5/10$) e governo ($M=7,3/10$), sugerindo uma associação forte entre corrupção e elites com poder decisório. Em paralelo, a centralidade dos meios de

comunicação tradicionais na formação destas percepções mantém-se, com televisão (63,7%) e imprensa (55,2%) como principais fontes de informação sobre o tema.

Em conclusão, a evidência analisada indica um agravamento progressivo na percepção da corrupção em Portugal. Esta percepção não parece resultar apenas de episódios mediáticos pontuais, mas de uma avaliação mais ampla sobre a capacidade do sistema de prevenir, detetar e sancionar práticas corruptas, refletida na elevada percentagem de cidadãos que consideram a corrupção generalizada e com impacto no quotidiano. O Barómetro da Corrupção analisado acrescenta um elemento interpretativo decisivo, a ineficácia percebida do combate à corrupção é associada sobretudo a fatores ligados ao funcionamento da justiça, como a complexidade e duração dos processos e a dinâmica de recursos, que contribuem para a percepção de impunidade e para a erosão da confiança institucional. Em conjunto, estes resultados sugerem que a percepção da corrupção em Portugal está ligada à avaliação pública da eficácia institucional e, em particular, à credibilidade do sistema de justiça enquanto mecanismo de responsabilização.

3.2 Enquadramento legislativo e medidas de combate

Nos últimos anos, Portugal tem adotado um conjunto significativo de medidas legislativas e institucionais para reforçar o combate à corrupção e promover a integridade pública (GRECO, 2025). Esta evolução legislativa surge em resposta à crescente exigência da sociedade civil, ao escrutínio internacional e à necessidade de alinhar o país com as melhores práticas europeias em matéria de prevenção da corrupção (European Commission, 2025).

Um dos marcos legislativos mais relevantes é a Lei n.º 93/2021, que transpõe para o ordenamento jurídico português a Diretiva Europeia 2019/1937 relativa à proteção dos denunciadores (*whistleblowers*)³ (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2019). Esta lei criou um regime de proteção para quem denuncia infrações no setor público e privado, reforçando os canais internos e externos de denúncia e promovendo uma cultura de transparência organizacional (Diário da República, 1.ª série, n.º 245,

³ *Whistleblower* - indivíduo que realiza *whistleblowing*, entendido como a divulgação, por membros atuais ou antigos de uma organização, de práticas ilegais/ilegítimas/antiéticas sob controlo da entidade, a destinatários capazes de desencadear ação corretiva (Near & Miceli, 1985).

2021). No entanto, persistem desafios na sua implementação prática, sobretudo no setor público, onde muitos organismos ainda não dispõem de estruturas funcionais para assegurar a confidencialidade, proteção e acompanhamento adequado das denúncias (Transparency International Portugal, 2025).

Complementarmente, o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, impõe novas obrigações às entidades públicas e privadas com mais de 50 trabalhadores, exigindo a adoção de programas de cumprimento normativo (*compliance*⁴), códigos de conduta, planos de prevenção de riscos de corrupção e formação regular dos colaboradores (Diário da República, 2021). Esta medida tem o mérito de colocar a prevenção como elemento central da estratégia anticorrupção, mas a sua eficácia dependerá da fiscalização ativa e da capacidade de monitorização por parte das autoridades competentes (República Portuguesa, 2025).

Nesse sentido, destaca-se a criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), também instituído pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, como entidade administrativa independente com a missão de supervisionar a aplicação do RGPC, promover a integridade e prevenir riscos de corrupção no setor público. Ainda em fase inicial de atividade, o MENAC enfrenta o desafio de afirmar a sua autoridade junto das entidades fiscalizadas, de garantir a sua autonomia operacional e de assegurar um impacto efetivo na cultura institucional portuguesa (República Portuguesa, 2025).

Adicionalmente, a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020–2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, definiu uma visão integrada para o combate à corrupção, dividida em três eixos fundamentais: (1) prevenção, (2) deteção e repressão e (3) educação e formação. Em termos concretos, propôs medidas como a introdução do tema da corrupção na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, o reforço da formação para a integridade na Administração Pública, a adoção de programas de cumprimento normativo com análise de riscos, códigos de conduta e canais de denúncia, o reforço do controlo interno e da transparência administrativa, a melhoria da contratação pública e a imposição de planos de prevenção de riscos de corrupção a médias e grandes

⁴ *Compliance* - entendido como o conjunto de políticas, procedimentos e práticas organizacionais orientadas para assegurar a conformidade com requisitos legais/regulatórios (e padrões internos), isto é, a conformação do comportamento organizacional às regras aplicáveis (Parker & Nielsen, 2009; Weaver et al., 1999).

empresas. Deste modo, a Estratégia procurou deslocar o combate à corrupção de uma lógica predominantemente reativa para uma abordagem mais preventiva e institucionalizada (República Portuguesa, 2025).

No que respeita ao período subsequente, a Agenda Anticorrupção revela uma tentativa de densificar a resposta do Estado ao fenómeno corruptivo através de uma lógica mais abrangente e operacional, ao anunciar a preparação e aprovação de uma nova Estratégia Nacional Anticorrupção para o período 2025-2028, assente nos pilares da prevenção, punição efetiva, celeridade processual e proteção do setor público (República Portuguesa, 2024). Mais do que reiterar objetivos genéricos, o sumário executivo desta agenda procura traduzir esses pilares em instrumentos concretos de intervenção, como regulamentar a atividade de representação de interesses legítimos (“lôbi”), registar a “pegada” legislativa, incrementar as potencialidades do Portal BASE, alargar a proteção de denunciantes (*whistleblowers*), promover a atividade plena do Mecanismo Nacional Anticorrupção e assegurar a contínua formação dos agentes públicos para a integridade e prevenção da corrupção. Estas medidas evidenciam uma preocupação simultânea com transparência, rastreabilidade decisória, controlo institucional, proteção dos mecanismos de denúncia e capacitação dos agentes públicos (República Portuguesa, 2024). Neste sentido, a estratégia futura aponta para um modelo de combate à corrupção menos centrado numa resposta exclusivamente reativa e mais orientado para a redução das oportunidades de risco, para o reforço das capacidades institucionais e para a proteção da decisão pública contra interferências indevidas, procurando articular prevenção, fiscalização, sancionamento e eficiência processual de forma mais coerente (República Portuguesa, 2024).

Em suma, o enquadramento normativo e institucional português revela um avanço relevante na formalização de instrumentos de prevenção, controlo e responsabilização em matéria de corrupção, tanto no setor público como no setor privado (European Commission, 2025; GRECO, 2025; República Portuguesa, 2024).

4. CAPÍTULO IV - METODOLOGIA

Perante este estudo e com base no modelo pedagógico conhecido pela “Cebola” de Saunders, a metodologia desenhou-se da seguinte forma (Saunders et al., 2019):

A ontologia adotada foi a relativista, reconhecendo-se que a corrupção é um fenómeno social complexo que combina dimensões objetivas e subjetivas (Poucher et al., 2020). Embora existam elementos mensuráveis, a percepção da corrupção e o seu impacto são dimensões subjetivas influenciadas por contextos, interpretações e experiências individuais. Dada a ontologia assumida e partindo do ponto de vista anteriormente descrito, a opção epistemológica baseou-se numa posição predominantemente realista. Assume-se que existe uma realidade independente objetiva, mas cujo acesso é inevitavelmente mediado por valores, teorias e percepções.

Quanto à abordagem lógica adotada neste estudo, esta é predominantemente abductiva (Le Gall et al., 2024; van Hulst, 2025). Partindo de quadros teóricos consolidados, nomeadamente as teorias da agência, da ação coletiva, institucional e dos jogos, o estudo utiliza a observação empírica e as percepções recolhidas nas entrevistas para reinterpretar e aprofundar esses referenciais à luz da realidade portuguesa. Esta lógica abductiva permite compreender o fenómeno de forma contextualizada, integrando o contributo dos especialistas como elemento essencial para obter conhecimento aplicado e relevante. O propósito da investigação é exploratório, uma vez que procura compreender as causas que influenciam negativamente a percepção da corrupção em Portugal, bem como identificar oportunidades de melhoria.

A estratégia de investigação adotada na componente qualitativa deste estudo foi a entrevista semiestruturada, por se considerar a mais adequada para recolher perspetivas aprofundadas, contextualizadas e comparáveis sobre a percepção da corrupção em Portugal (Kallio et al., 2016; Buys et al., 2022). Este formato permitiu conciliar, por um lado, a existência de um guião orientador comum a todos os participantes, assegurando alguma uniformidade na recolha de dados, e, por outro, a flexibilidade necessária para aprofundar temas emergentes e explorar nuances relevantes em função da experiência e do perfil de cada entrevistado. O horizonte temporal da investigação é transversal, visto que a recolha de dados será efetuada num único período temporal, não envolvendo observação continuada ou repetida dos participantes.

As entrevistas foram realizadas com base no mesmo guião semiestruturado (ver tabela II e anexos I e II), através de dois modos de resposta distintos. Parte dos participantes foi entrevistada de forma síncrona, por videoconferência, através da plataforma Microsoft

Teams, com uma duração média entre 30 e 40 minutos, sendo essas entrevistas posteriormente transcritas para efeitos de análise. Outros participantes responderam ao mesmo conjunto de questões por escrito, por correio eletrónico, em função de constrangimentos de agenda e/ou da sua preferência quanto ao modo de participação. Esta opção permitiu assegurar a recolha de contributos relevantes junto de perfis diversos, sem comprometer a comparabilidade dos dados, uma vez que o guião de entrevista se manteve comum aos diferentes participantes.

De acordo com Saunders et al. (2019) e Creswell e Poth (2023), a amostragem intencional é adequada quando se pretende selecionar participantes com perfis relevantes para o problema em análise, de forma a recolher perspetivas ricas e diversificadas. Neste sentido, a seleção dos participantes seguiu uma lógica de amostragem intencional, privilegiando-se a inclusão de indivíduos provenientes de diferentes áreas de atividade, de modo a assegurar uma visão mais ampla e multifacetada do fenómeno em estudo. Procurou-se, em particular, selecionar participantes que, em função das responsabilidades exercidas e do contacto direto ou indireto com matérias relacionadas com integridade, controlo, supervisão, justiça ou risco organizacional, evidenciassem capacidade crítica e conhecimento relevante para refletir sobre a corrupção e a sua perceção social e institucional. Entre os perfis incluídos encontram-se profissionais ligados a organismos públicos com intervenção na prevenção e combate à corrupção, à magistratura e à investigação criminal, bem como profissionais do setor privado, nomeadamente das áreas da banca, dos seguros e de outras funções com impacto relevante nos processos de decisão, controlo e gestão organizacional.

Por fim, os dados recolhidos foram tratados através de análise temática, por se tratar de um método particularmente adequado para identificar, organizar e interpretar padrões de significado em dados qualitativos, nomeadamente em entrevistas semiestruturadas (Kiger & Varpio, 2020). Esta opção revelou-se adequada aos objetivos da investigação, uma vez que o estudo procurou compreender perceções, interpretações e justificações dos entrevistados relativamente à corrupção em Portugal, combinando flexibilidade analítica com uma estrutura suficientemente rigorosa para apoiar a construção de inferências interpretativas consistentes.

O processo de análise foi desenvolvido de forma sistemática e inspirou-se nas etapas propostas por Braun e Clarke (2006), ainda que adaptadas às características e objetivos desta investigação. Numa primeira fase, procedeu-se à leitura integral das entrevistas e à familiarização com o material empírico, procurando identificar ideias recorrentes, expressões significativas e dimensões diretamente relacionadas com as questões de investigação. Numa segunda fase, foram assinaladas unidades de sentido relevantes nos testemunhos, isto é, excertos que permitiam compreender os fatores explicativos do agravamento da perceção da corrupção em Portugal e as medidas apontadas para a sua redução. Estes excertos foram depois associados a códigos iniciais, de natureza descritiva e interpretativa, como, por exemplo, “morosidade judicial”, “perceção de impunidade”, “fragilidade da responsabilização”, “papel da comunicação social”, “cultura do favor”, “transparência”, “digitalização” e “coordenação interinstitucional”.

Tal como já foi referido, a análise assumiu uma natureza predominantemente abductiva. Por um lado, partiu de dimensões previamente identificadas na literatura e no enquadramento teórico. Por outro lado, manteve abertura à emergência de temas a partir do próprio material empírico, permitindo incorporar aspetos que ganharam relevância nos discursos dos entrevistados, como a distinção entre corrupção efetiva e corrupção percecionada, a normalização de pequenas irregularidades, a importância da visibilidade das sanções e a necessidade de comunicar melhor os resultados institucionais. Deste modo, os temas não foram definidos apenas de forma prévia, nem emergiram exclusivamente dos dados, resultando antes de um processo de articulação entre literatura, questões de investigação e testemunhos recolhidos.

Após a codificação inicial, os códigos foram agrupados em temas e subtemas mais abrangentes, procurando identificar padrões de convergência e divergência entre os entrevistados. Este procedimento conduziu à organização da análise em dois grandes eixos, alinhados com as questões de investigação: o primeiro relativo aos fatores explicativos do agravamento da perceção da corrupção em Portugal; e o segundo relativo às medidas suscetíveis de contribuir para a sua redução. Dentro destes eixos, foram definidos subtemas como cultura institucional, integridade e responsabilização; falhas de controlo; lentidão judicial, impunidade e confiança institucional; papel da comunicação social; prevenção, transparência e digitalização; coordenação interinstitucional; educação cívica e ética pública; e reforço da confiança pública.

Com vista a reforçar o rigor da análise, procurou-se manter uma ligação constante entre a interpretação desenvolvida e os excertos originais das entrevistas, evitando conclusões desligadas do material empírico. A apresentação dos resultados inclui, por isso, referências diretas aos entrevistados, identificados através dos códigos E01 a E13, bem como excertos ilustrativos dos seus testemunhos. Além disso, os temas identificados foram confrontados com a literatura mobilizada ao longo da dissertação, permitindo enquadrar teoricamente as interpretações e verificar a sua coerência com os objetivos do estudo. Assim, a análise temática foi utilizada não apenas como técnica de organização dos dados, mas como procedimento interpretativo orientado para compreender de que forma diferentes entrevistados percebem as causas e possíveis respostas ao agravamento da percepção da corrupção em Portugal.

5. CAPÍTULO V - APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A recolha dos dados empíricos decorreu entre março e maio de 2026, tendo como finalidade recolher perspetivas qualificadas sobre a percepção da corrupção em Portugal e sobre as medidas institucionais passíveis de contribuir para a sua mitigação. O tratamento do material empírico foi desenvolvido com base numa lógica de análise temática, orientada para a identificação de padrões, convergências interpretativas e dimensões críticas emergentes nos testemunhos recolhidos.

A apresentação e discussão dos resultados organizam-se em dois grandes eixos, em coerência com as questões de investigação que estruturam o estudo. O primeiro eixo incide sobre os fatores explicativos do agravamento da percepção da corrupção em Portugal, enquanto o segundo se centra nas medidas suscetíveis de contribuir para a sua redução nos próximos anos. Em função desta opção analítica, os resultados são discutidos por temas e subtemas, distinguindo-se, por um lado, os fatores estruturais, institucionais e simbólicos associados à degradação da imagem do país e, por outro, as estratégias de prevenção, coordenação, transparência e reforço da confiança institucional apontadas pelos entrevistados.

Para efeitos de apresentação dos resultados, os participantes são identificados através de códigos alfanuméricos, de E01 a E13, em que “E” corresponde a “Entrevistado” e o número identifica a ordem de codificação atribuída a cada participante. Esta opção

permite uniformizar a análise e facilitar a referência aos testemunhos ao longo do capítulo. A caracterização detalhada das entrevistas realizadas e dos participantes será apresentada nas Tabelas I e II.

5.1 Fatores explicativos do agravamento da percepção da corrupção em Portugal

A análise temática das entrevistas permitiu identificar um conjunto de fatores explicativos do agravamento da percepção da corrupção em Portugal, os quais se distribuem por dimensões institucionais, jurídicas, mediáticas e socioculturais. De forma geral, os testemunhos recolhidos convergem na ideia de que o agravamento da percepção não decorre necessariamente de um aumento linear da corrupção em termos objetivos, mas antes da combinação entre fragilidades persistentes no funcionamento das instituições, insuficiência de resultados visíveis no plano sancionatório e uma exposição mediática suscetível de amplificar uma percepção de corrupção superior à sua incidência objetivamente demonstrada. Por exemplo, o E03 salienta que, em regra, os serviços públicos funcionam “dentro daquilo que é expectável em termos de ética e de integridade”, embora reconheça que “há sempre problemas” e situações de corrupção. Neste mesmo sentido, o E11 sublinha que a percepção social pode, em alguns casos, ser “mais negativa do que é a realidade”, sobretudo devido à exposição mediática sucessiva de casos envolvendo titulares de cargos públicos. Neste sentido, a percepção da corrupção surge fortemente associada não apenas à ocorrência de práticas ilícitas, mas também à forma como os cidadãos interpretam a capacidade do Estado para prevenir, detetar, investigar e sancionar tais práticas de forma eficaz e credível.

Os resultados evidenciam, assim, que a deterioração da imagem de Portugal neste domínio deve ser compreendida como um fenómeno multifatorial. Entre os elementos mais salientados pelos entrevistados encontram-se a fragilidade da cultura institucional de integridade e responsabilização, a limitação prática dos mecanismos de controlo e dissuasão, a morosidade do sistema judicial, o papel dos meios de comunicação social na amplificação da percepção pública e, por fim, os efeitos combinados destes fatores no posicionamento do país em indicadores internacionais como o Índice de Percepção da Corrupção. Esta interpretação é reforçada pelo E01, que reconhece a existência de uma “base sólida a nível de normas”, mas considera que a sua aplicação exige “liderança ética,

formação contínua” e uma cultura organizacional orientada para a transparência. Também E05 sintetiza esta discrepância ao referir que existe uma “boa capa normativa”, mas que a cultura de responsabilização continua a ser “frágil e desigual”. A exposição que se segue organiza-se em torno destes cinco subtemas, procurando demonstrar de que modo cada um contribui para explicar a persistência e o agravamento da perceção da corrupção no contexto português.

Em termos de convergência, este tópico revela um alinhamento significativo entre os entrevistados quanto à natureza multifatorial do agravamento da perceção da corrupção em Portugal. A maioria dos testemunhos converge na ideia de que a perceção negativa resulta menos de um único fator isolado e mais da combinação entre fragilidades institucionais, dificuldades de responsabilização, morosidade judicial, ausência de consequências visíveis e mediatização sucessiva de casos de corrupção. Ainda assim, verifica-se alguma divergência quanto à intensidade atribuída a cada fator. Enquanto alguns entrevistados enfatizam sobretudo as falhas internas das instituições e dos mecanismos de controlo, outros sublinham o peso da comunicação social e da perceção pública na amplificação do fenómeno. Esta combinação entre convergência geral e nuances interpretativas justifica a relevância deste tópico, na medida em que permite compreender o agravamento da perceção da corrupção como um fenómeno complexo, situado na interseção entre práticas institucionais, funcionamento da justiça, comunicação pública e confiança dos cidadãos no Estado.

5.1.1 Cultura institucional, integridade e responsabilização

Os resultados sugerem que a cultura institucional em Portugal continua a revelar uma dicotomia significativa entre o plano normativo e a prática efetiva da integridade. Embora os entrevistados reconheçam a existência de um enquadramento formal relativamente robusto em matéria de prevenção e responsabilização, a sua perceção é a de que, em muitos contextos, a integridade permanece mais associada ao cumprimento formal de exigências administrativas do que à interiorização de um verdadeiro compromisso ético. Esta visão é particularmente evidente no E01, ao referir que, “sobretudo ao nível formal”, existem atualmente “códigos de conduta, planos de prevenção de riscos de corrupção, mecanismos de controlo interno” e maior sensibilidade pública para o tema, mas que, “quanto à vertente prática, existe ainda algum caminho a percorrer”. No mesmo sentido,

E05 caracteriza a cultura institucional portuguesa como “ambígua”, defendendo que existe “enquadramento legal razoável, mas a aplicação prática é fraca”, pelo que a integridade continua, em muitas organizações, a ser vivida como “formalismo” e não como “valor interiorizado”. Estas opiniões aproxima-se da perspectiva de Kirby (2021), segundo a qual a integridade pública não se esgota na conformidade com regras, exigindo antes que as instituições atuem de forma coerente com a sua missão e com o interesse público. Do mesmo modo, Rothstein e Teorell (2008) sublinham que a qualidade da governação depende da imparcialidade com que as instituições aplicam normas e decisões, o que ajuda a compreender por que razão a mera existência de regras não é suficiente para gerar confiança institucional.

Esta distância entre norma e prática é visível nos testemunhos recolhidos. O entrevistado E01 refere que a administração pública continua marcada por “traços de cultura hierárquica”, onde existe “resistência à denúncia interna” e alguma tolerância social a “fechar os olhos” a pequenas irregularidades, entretanto entendidas como “normais”. Já o E08 identifica uma diferença relevante entre a responsabilidade formalmente atribuída e a responsabilidade realmente assumida no quotidiano institucional, ao afirmar que existe “uma lacuna significativa entre a responsabilidade formal e a responsabilidade real” e que, apesar da existência de “códigos de ética e regulamentações”, se observa uma “fraca implementação prática”. Esta percepção é também compatível com o testemunho do E13, segundo o qual existe muitas vezes “uma distância entre aquilo que é formalmente comunicado e aquilo que é realmente praticado”, fazendo com que os valores institucionais possam funcionar mais como uma “cultura de fachada” do que como uma orientação efetiva para a atuação dos colaboradores e dirigentes. Estas percepções são coerentes com os resultados de Downe et al. (2016), que mostram que o comportamento ético nas organizações públicas não depende apenas da existência de regras, mas também dos contextos organizacionais em que essas regras são aplicadas. Na mesma linha, Hassan et al. (2014) demonstram que a liderança ética influencia positivamente a disposição para reportar problemas e condutas impróprias, o que sugere que a resistência à denúncia interna identificada pelos entrevistados não constitui apenas um problema procedimental, mas também um reflexo de culturas organizacionais pouco abertas à *accountability*.

Por outro lado, a ideia referida por vários entrevistados, de que pequenas irregularidades continuam a ser socialmente toleradas sob a forma de “facilitismo” ou “cultura do favor”, vai ao encontro da perspectiva de Sousa (2008), que mostra como, no contexto português, a condenação abstrata da corrupção pode coexistir com a aceitação prática de formas informais de influência e favorecimento. E07 sintetiza esta ideia ao distinguir a corrupção “pura e dura”, que considera mais residual, de uma realidade mais frequente que designa como “facilitismo”, acrescentando que, em meios pequenos, “é difícil que as pessoas não se conheçam”. De forma convergente, E08 refere que a “cultura do favor” ainda persiste em muitas instituições, onde “as relações pessoais frequentemente sobrepõem-se às regras formais”. Também o E12 identifica a persistência de “alguma tolerância social a pequenas irregularidades”, nomeadamente “pequenas cunhas” e “favorecimentos aparentemente inofensivos”, enquanto o E10 considera necessário “parar de normalizar pequenas coisas, favores ou cunhas”. Os testemunhos apontam precisamente nesse sentido, não se trata apenas da percepção de grandes esquemas corruptivos, mas também da persistência de uma ética relacional permissiva, em que certos desvios são relativizados quando ocorrem em contextos de proximidade, confiança pessoal ou reciprocidade informal. Neste sentido, a corrupção tende a ser percecionada não apenas como infração legal, mas como manifestação de uma cultura institucional em que o interesse público pode ser facilmente subordinado a lógicas particulares.

Essa mesma perspectiva é reforçada pelo testemunho de E11, para quem a banalização destas práticas reduz a intolerância social perante o fenómeno e enfraquece a pressão coletiva por maior transparência. Segundo o entrevistado, quando práticas como o “favorecimento”, o “abuso de influência” ou outras condutas indevidas passam a ser encaradas com “excessiva normalização ou resignação”, corre-se o risco de “banalizar fenómenos que deveriam ser claramente censurados do ponto de vista ético e institucional”. Esta interpretação articula-se com Clemente e de Sousa (2024), que, no caso português, evidenciam a relação entre valores democráticos, confiança política e resiliência de atitudes permissivas ou ambíguas face à corrupção. Assim, os dados empíricos e a literatura convergem na ideia de que o agravamento da percepção da corrupção em Portugal não resulta apenas de falhas legais ou institucionais isoladas, mas também da persistência de padrões culturais e organizacionais que dificultam a plena

interiorização da integridade e da responsabilização como princípios efetivos da ação pública.

Por fim, a análise dos testemunhos evidencia um grau elevado de convergência relativamente à dicotomia entre o enquadramento formal da integridade e a sua incorporação efetiva nas práticas institucionais. Embora os entrevistados expressem exemplos distintos, a maioria associa este problema à fragilidade da responsabilização, à resistência à denúncia interna, à normalização de pequenas irregularidades e à permanência de lógicas informais de favorecimento. As principais nuances surgem na forma como cada entrevistado interpreta a gravidade do fenómeno. Alguns enfatizam sobretudo as debilidades organizacionais e a insuficiente aplicação das regras, enquanto outros destacam a dimensão sociocultural, expressa na tolerância ao “facilitismo”, às “cunhas” ou à “cultura do favor”. Este subtema foi considerado particularmente relevante porque permite compreender que a percepção da corrupção não se forma apenas a partir da existência de casos ilícitos, mas também da forma como os cidadãos avaliam a coerência entre os valores oficialmente proclamados pelas instituições e as práticas efetivamente observadas no funcionamento da administração pública e da vida coletiva.

5.1.2 Falhas de controlo e dissuasão

As evidências recolhidas sugerem que, em Portugal, os mecanismos de controlo e responsabilização continuam a revelar uma diferença significativa entre a sua consagração formal e a sua eficácia prática. Esta percepção é particularmente visível no testemunho do E03, segundo o qual instrumentos como canais de denúncia, planos de prevenção e matrizes de risco tendem, em muitos casos, a ser produzidos porque “a lei assim o determina”, permanecendo ainda uma dificuldade em “passar estes instrumentos para o terreno”. O mesmo entrevistado acrescenta que, se as medidas previstas nesses documentos não estiverem “efetivamente implementadas”, o risco aumenta, uma vez que o controlo pode ser percecionado como “um controlo formal” e não como “um controlo efetivo”. Esta interpretação é coerente com a teoria da agência, na medida em que Jensen e Meckling (1976) demonstram que, quando os mecanismos de monitorização são fracos ou meramente formais, aumenta a margem para comportamentos oportunistas por parte

dos agentes, sobretudo em contextos marcados por assimetrias de informação e fraca supervisão substantiva.

Nesta perspetiva, o problema não reside apenas na ausência de instrumentos de controlo, mas na sua reduzida capacidade para alterar incentivos e condutas. O testemunho de E3 sugere precisamente uma lógica de “*compliance* formal”, em que o cumprimento documental não se traduz necessariamente em prevenção real. Esta ideia é também reforçada por E01, ao afirmar que, embora as normas estejam “bem delineadas”, existe “uma certa distância” entre o controlo formal e o controlo real, sobretudo porque a deteção de irregularidades é limitada por uma fiscalização “lenta, fragmentada e muitas vezes pouco articulada”. De forma convergente, E13 refere que os mecanismos de controlo e responsabilização sofrem de “lacunas estruturais, assimetrias de informação e lentidão processual”, fazendo com que a desconexão entre “a teoria legal e a prática institucional” transforme falhas regulatórias em oportunidades para comportamentos oportunistas. Esta opinião articula-se com Parker e Nielsen (2009), ao mostrarem que a existência de estruturas formais de conformidade não garante, por si só, comportamentos organizacionais alinhados com os objetivos regulatórios, particularmente quando a adesão é motivada por imperativos externos de legitimação e não por uma interiorização efetiva da integridade. De forma semelhante, Hess (2009) sublinha que o compromisso institucional no combate à corrupção depende menos da adoção simbólica de programas de controlo e mais da sua incorporação real nos processos de gestão e decisão.

Por outro lado, a dimensão dissuasora do sistema surge igualmente fragilizada nos testemunhos recolhidos. Na ótica do E08, os mecanismos de *accountability* apresentam “falhas críticas”, criando um ambiente em que “comportamentos oportunistas prosperam porque o risco percebido de ser apanhado é baixo e as consequências são incertas”. O mesmo entrevistado considera ainda que o risco percecionado de deteção e punição “não é suficientemente dissuasor”, uma vez que “o tempo entre deteção e punição é excessivamente longo” e existem mecanismos que permitem evitar ou adiar a responsabilização. Ainda que esta apreciação deva ser entendida como a perceção do entrevistado e não como dado estatístico autonomamente validado, esta é analiticamente relevante, porque remete para um problema central da literatura sobre corrupção, a eficácia dissuasora depende da probabilidade percecionada de deteção e punição, e não apenas da severidade abstrata das sanções. Neste sentido, Macrae (1982) argumenta que

os agentes tendem a adotar comportamentos corruptos quando avaliam que os benefícios esperados superam os custos prováveis, sobretudo em contextos em que a deteção é incerta e a punição pouco previsível. Também Rose-Ackerman e Palifka (2016) salientam que sistemas marcados por baixa probabilidade de sancionamento efetivo tendem a criar incentivos perversos, favorecendo a exploração de “zonas cinzentas” institucionais e legais.

Assim, os dados empíricos sugerem que as condutas menos éticas florescem não necessariamente porque faltem regras, mas porque os mecanismos existentes são percecionados como lentos, fragmentados ou insuficientemente consequentes. Esta interpretação é reforçada pelo E01, ao afirmar que, quando as pessoas percecionam que “o risco de deteção é reduzido” e que os processos disciplinares são morosos ou têm consequências incertas, aumenta a vontade de “explorar zonas cinzentas, contornar regras ou até procurar o benefício próprio”. No mesmo sentido, o E11 considera que, sempre que a responsabilização é “tardia, pouco visível ou inconclusiva”, transmite-se à sociedade a ideia de que determinados comportamentos podem ocorrer “sem custos reais para os seus autores”, fragilizando o efeito dissuasor dos mecanismos existentes. Também o E02 salienta que a ausência de consequências efetivas contribui para a perceção de impunidade, fazendo com que alguns indivíduos “não receiem ser detetados ou sancionados”. Quando os instrumentos de controlo não são apropriados pelas organizações, quando os canais de denúncia não geram confiança e quando a punição não se revela suficientemente provável ou visível, o custo político, profissional e pessoal do desvio tende a diminuir. Neste quadro, a fragilidade do controlo e da dissuasão não apenas compromete a prevenção da corrupção, como alimenta a perceção de que o sistema tolera, ou pelo menos não desincentiva de forma convincente, comportamentos orientados pelo interesse próprio em detrimento do interesse público.

A análise deste subtema revela um grau elevado de concordância entre os entrevistados relativamente à ideia de que a eficácia anticorrupção depende menos da simples existência de instrumentos formais e mais da sua capacidade para produzir efeitos concretos sobre comportamentos, incentivos e decisões. As diferenças entre os testemunhos verificam-se sobretudo no enfoque atribuído ao problema, pois alguns entrevistados acentuam a insuficiente operacionalização dos mecanismos existentes, enquanto outros destacam a baixa perceção de risco, a incerteza das consequências ou a

reduzida visibilidade da responsabilização. Apesar destas nuances, o padrão analítico é consistente. Quando os instrumentos de prevenção, fiscalização e sanção não são percecionados como efetivos, abre-se espaço para comportamentos oportunistas e reforça-se a ideia de que o sistema dispõe de regras, mas nem sempre de capacidade para as fazer cumprir. Por essa razão, este tema assume especial relevância na explicação do agravamento da perceção da corrupção, pois permite compreender como a fragilidade prática dos mecanismos de controlo pode comprometer simultaneamente a prevenção do desvio, a confiança nas instituições e a credibilidade pública do combate à corrupção.

5.1.3 *Lentidão judicial, impunidade e confiança institucional*

A morosidade processual surge, nos testemunhos recolhidos, como um dos fatores mais relevantes para explicar a erosão da confiança pública nas instituições. O entrevistado E01 recorre a casos mediáticos como a *Operação Marquês* e a *Face Oculta* para ilustrar como o prolongamento dos processos ao longo de vários anos, sem decisões claras, tende a gerar entre os cidadãos um sentimento de descrença e frustração face à capacidade do sistema judicial para responder eficazmente à corrupção. Como refere E01, “quando os processos se arrastam durante anos sem decisões claras”, instala-se a perceção de que o sistema “não é capaz de responder de forma eficaz a comportamentos criminais”. Esta perceção é também reforçada por E02, ao afirmar que a lentidão processual conduz frequentemente a “sentimentos de descrença e desconfiança”, uma vez que, quando os processos se prolongam no tempo, se reforça “a ideia de falta de eficácia da justiça e de ausência de consequências para comportamentos ilícitos”. Esta perceção pode ser compreendida à luz de Thompson (2018), que sublinha que a corrupção institucional não compromete apenas a legalidade formal, mas também a credibilidade das instituições quando os mecanismos de resposta se revelam incapazes de restaurar, em tempo útil, a confiança pública. Neste sentido, a demora judicial deixa de ser percecionada como um problema meramente técnico e passa a ser entendida como sinal de fragilidade institucional.

A perspetiva do E06 reforça que a estrutura processual permite, em determinados casos, a utilização de manobras dilatórias por parte dos arguidos, assistidos por equipas jurídicas experientes, contribuindo para o arrastamento dos processos até à prescrição ou

à perda de eficácia prática da sanção. A entrevistada sintetiza esta percepção ao afirmar que “as pessoas acham que tudo fica impune”, acrescentando que “um arguido basta renunciar advogados todas as semanas para poder adiar o julgamento”. Esta observação articula-se com O’Donnell (2004), para quem a relevância do Estado de direito depende não apenas da existência de normas e garantias processuais, mas também da sua capacidade para assegurar uma aplicação efetiva, previsível e credível da justiça. Quando a tramitação processual se prolonga excessivamente, sobretudo em casos de elevada visibilidade pública, consolida-se a percepção de que o sistema responde de forma desigual e que os atores mais poderosos dispõem de maiores possibilidades de escapar a consequências efetivas. Esta ideia é evidente no testemunho de E13, ao referir que, quando os cidadãos assistem a casos mediáticos envolvendo figuras políticas, dirigentes públicos ou grandes interesses económicos sem consequências claras ou rápidas, tende a formar-se a ideia de que existem cidadãos “comuns” e cidadãos “intocáveis”.

É precisamente esta dimensão simbólica da justiça que emerge com particular nitidez no testemunho de E11, ao afirmar que, quando os processos relacionados com corrupção ou criminalidade económico-financeira se arrastam durante muitos anos “sem desfechos claros, céleres e proporcionais”, transmite-se à sociedade a ideia de que o sistema de justiça não consegue responder de forma eficaz a condutas graves contra o interesse público. O mesmo entrevistado acrescenta que, nestas circunstâncias, as consequências práticas podem “nunca chegar, ou chegar demasiado tarde para produzir um verdadeiro efeito de responsabilização”. Esta interpretação articula-se com Garoupa e Magalhães (2021), ao demonstrarem que a confiança nos sistemas jurídicos europeus está fortemente associada à percepção de independência, *accountability* e eficácia institucional. Assim, quando os cidadãos observam processos longos, tecnicamente complexos e socialmente inconclusivos, a confiança no sistema de justiça tende a deteriorar-se, com efeitos que se estendem ao conjunto das instituições democráticas. Esta perspetiva é reforçada pelo E05, ao afirmar que, “sem justiça célere e visível, as instituições perdem legitimidade” e que, “sem punição efetiva, ninguém acredita nas regras”.

No contexto português, esta ligação entre morosidade, impunidade percecionada e enfraquecimento da confiança institucional é igualmente consistente com Clemente e Sousa (2024), ao mostrarem que a resiliência da corrupção percebida se relaciona com fatores como a confiança política, a privação relativa e a fragilidade de certos valores

democráticos. Os testemunhos analisados convergem, assim, na ideia de que a lentidão judicial não constitui apenas uma limitação operacional, mas um elemento central na formação da perceção de impunidade. E09 ilustra este efeito ao referir que a lentidão dos processos “reforça a perceção de impunidade” e leva muitos cidadãos a acreditar que “não vale a pena” denunciar situações. De forma semelhante, E08 considera que a lentidão judicial é “um fator determinante na erosão da confiança institucional”, uma vez que processos longos comunicam a ideia de que “o sistema não consegue (ou não quer) agir rapidamente”. Quando a justiça tarda, a sanção deixa de ser socialmente visível, a responsabilização perde força simbólica e reforça-se a convicção de que o sistema não responde com igual firmeza a todos os agentes. Neste quadro, a morosidade processual assume-se como um fator particularmente crítico no agravamento da perceção da corrupção em Portugal, por comprometer simultaneamente a eficácia sancionatória, a legitimidade institucional e a confiança dos cidadãos no funcionamento do Estado de direito.

A análise deste subtema revela uma convergência particularmente expressiva entre os entrevistados quanto ao impacto da morosidade judicial na formação da perceção de impunidade e na deterioração da confiança institucional. Apesar dos testemunhos variarem na explicação das causas desse problema, ora associadas à complexidade processual, à falta de consequências visíveis ou à distância temporal entre a prática dos factos e a decisão final, todos apontam para a mesma consequência: quando a resposta judicial é percecionada como lenta, incerta ou pouco compreensível para os cidadãos, a função simbólica da justiça fica enfraquecida. Este tema permite compreender como a perceção da corrupção se agrava não apenas pela existência de suspeitas ou casos concretos, mas também pela ausência de uma resposta sancionatória célere, visível e socialmente reconhecida como eficaz.

5.1.4 O papel da comunicação social na perceção da corrupção

Os testemunhos recolhidos sugerem que a comunicação social desempenha um papel particularmente relevante na construção social da perceção da corrupção em Portugal, não apenas por ampliarem a visibilidade pública dos casos, mas também por influenciarem a forma como estes são interpretados pelos cidadãos. O entrevistado E07 considera mesmo que a comunicação social constitui um dos fatores mais determinantes

para a degradação da imagem do país, ao conferir grande destaque às fases iniciais da investigação, como detenções, buscas e constituições de arguido, sem acompanhar com igual intensidade os desfechos processuais, sobretudo quando estes resultam em absolvições ou arquivamentos. Como refere E07, quando surge uma investigação ou operação, os órgãos de comunicação social “publicitam, falam, andam ali dias”, mas “o que interessa é depois o fim”, ou seja, perceber se o arguido “foi acusado”, “foi absolvido” ou qual foi efetivamente o desfecho do processo. O mesmo entrevistado acrescenta que essa fase final “vem muito tempo depois” e surge muitas vezes “em letras pequeninas” ou numa “notícia de 10 segundos”, ao contrário da fase inicial, que passa “em *loop* constantemente”. Esta perceção pode ser articulada com Charron e Annoni (2021), que demonstram que a exposição mediática influencia significativamente a forma como os cidadãos avaliam a corrupção, mesmo quando essa avaliação não corresponde linearmente à incidência objetiva do fenómeno. Neste sentido, a cobertura mediática não funciona apenas como instrumento de informação ou escrutínio, mas também como mecanismo de formação de juízos públicos sobre a integridade das instituições.

A opinião do E07 é ainda particularmente relevante quando associa a construção desta perceção a uma insuficiente literacia jurídica no tratamento jornalístico dos casos, designadamente na confusão entre conceitos como “arguido”, “acusado” e “condenado”. Esta observação é convergente com o testemunho de E03, para quem a comunicação social deveria informar melhor o cidadão “sobre o que é o crime” e “como é que ele se consubstancia”, mas tende, em muitos casos, a privilegiar uma lógica de exposição pública, em que se prefere “queimar” o nome de alguém por ser suspeito da prática de um crime. E03 acrescenta ainda que, por vezes, a própria qualificação jurídica apresentada na notícia não corresponde adequadamente aos factos descritos, o que evidencia dificuldades de enquadramento técnico no tratamento mediático da corrupção. Esta observação reforça a ideia de que o modo como a informação é apresentada pode contribuir para interpretações simplificadas ou distorcidas da realidade judicial, potenciando uma perceção de corrupção mais extensa ou mais consolidada do que aquela que decorre dos resultados efetivos dos processos. Embora Brunetti e Weder (2003) sublinhem que uma imprensa livre desempenha um papel importante no escrutínio do poder e na exposição de práticas corruptas, os dados empíricos aqui recolhidos sugerem que esse contributo não é isento de ambivalência pois quando a lógica mediática privilegia

o impacto imediato em detrimento do enquadramento técnico e da continuidade informativa, pode se tornar também um amplificador de desconfiança.

Esta ambivalência surge igualmente no testemunho do E11, para quem a lógica dos títulos impactantes e da mediatização imediata tende a criar uma percepção de escândalo permanente. Segundo o entrevistado, os meios de comunicação social têm, em muitos casos, desempenhado um papel “mais sensacionalista do que verdadeiramente pedagógico ou construtivo”, na medida em que a “exposição imediata”, os “títulos impactantes” e a “mediatização intensa” acabam por prevalecer sobre uma explicação “aprofundada, contextualizada e esclarecedora dos factos”. Segundo esta perspetiva, ainda que a comunicação social possa aumentar a vigilância pública e reforçar a sensibilidade social ao fenómeno, também pode contribuir para fragilizar a confiança institucional ao fazer parecer estrutural aquilo que, em certos casos, pode corresponder a episódios específicos ou ainda não confirmados judicialmente. Tal entendimento é consistente com Charron e Annoni (2021), ao evidenciarem que a exposição reiterada a notícias sobre corrupção pode aumentar a percepção de prevalência do fenómeno, independentemente da experiência direta dos cidadãos com práticas corruptas. Assim, os dados recolhidos apontam para a ideia de que os meios de comunicação social influenciam a percepção da corrupção não apenas porque revelam casos, mas porque moldam os enquadramentos interpretativos a partir dos quais esses casos são socialmente compreendidos.

Deste modo, a análise sugere que, no contexto português, os meios de comunicação social funcionam como um mediador central entre corrupção, justiça e opinião pública. Se, por um lado, contribuem para expor práticas desviantes e reforçar o escrutínio democrático, por outro, podem também intensificar uma percepção social de corrupção desproporcionada face à expressão empiricamente comprovada do fenómeno, sobretudo quando a cobertura privilegia a suspeita, a dramatização e o impacto imediato em detrimento do rigor, da contextualização e do seguimento processual. Esta leitura é reforçada pelo E01, ao considerar que os meios de comunicação social desempenham uma função essencial de “escrutínio público”, revelando situações que dificilmente seriam conhecidas, mas também evidenciam uma tendência para uma cobertura “intensiva e pouco contextualizada”, frequentemente centrada em “fases preliminares dos processos”. De forma semelhante, o E05 afirma que os meios de comunicação “são

construtivos ao trazer escândalos à luz”, mas “pecam pelo sensacionalismo”, através de “títulos bombásticos” e de uma “cobertura repetitiva” que privilegia audiências em vez de análise profunda. Também E13 destaca o desequilíbrio entre a atenção dada às fases iniciais dos casos e o menor acompanhamento dos desfechos, advertindo que essa dinâmica pode contribuir para uma “confusão entre suspeita e culpa”. Neste quadro, a construção social da percepção da corrupção depende, em parte significativa, da forma como o fenómeno é comunicado, enquadrado e repetidamente representado no espaço público.

A análise deste subtema evidencia uma convergência moderada entre os entrevistados relativamente à influência da comunicação social na formação da percepção pública da corrupção, embora com diferentes ênfases analíticas. A maioria reconhece o papel indispensável da comunicação social no escrutínio democrático e na revelação de situações de interesse público, mas vários testemunhos introduzem uma leitura crítica quanto aos efeitos de uma cobertura excessivamente centrada na suspeita, na dramatização e nas fases iniciais dos processos. As principais diferenças surgem, portanto, não na identificação da comunicação social como fator relevante, mas na avaliação do seu impacto. Para alguns entrevistados, a mediatização reforça a vigilância pública. Para outros, pode acentuar a desconfiança quando não é acompanhada por contextualização jurídica, acompanhamento dos desfechos e distinção clara entre suspeita, acusação e condenação. Este tema ajuda a compreender a percepção da corrupção como um fenómeno também comunicacional, em que a visibilidade, o enquadramento e a repetição pública dos casos influenciam a forma como os cidadãos avaliam a integridade das instituições e a eficácia do sistema de justiça.

5.1.5 Síntese das explicações para o posicionamento de Portugal no Índice de Percepção da Corrupção

Os testemunhos recolhidos sugerem que o posicionamento menos favorável de Portugal no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) não deve ser interpretado como reflexo direto de um aumento linear da corrupção em termos objetivos, mas antes como resultado de um conjunto de fatores institucionais e mediáticos que influenciam a forma como o país é avaliado externamente. O E01 refere que, apesar da existência de instituições e instrumentos formais de integridade, persiste uma percepção de fragilidade

na sua aplicação efetiva, o que compromete a credibilidade do sistema. Segundo o entrevistado, Portugal apresenta classificações medianas no IPC porque, “apesar de possuir instituições robustas”, existe uma “percepção internacional de fragilidades no que diz respeito à eficácia prática das políticas de integridade”. Acrescenta ainda que a “ausência de resultados visíveis e consistentes”, como investigações concluídas em tempo útil, decisões judiciais firmes e mecanismos de controlo operacionalmente eficazes, contribui para avaliações externas menos favoráveis. Esta perspetiva é consistente com Donchev e Ujhelyi (2014), ao demonstrarem que os índices de corrupção medem, em larga medida, percepções agregadas sobre qualidade institucional, confiança e reputação governativa, mais do que a incidência comprovada de atos corruptos. No mesmo sentido, Treisman (2007) sublinha que a corrupção percecionada em estudos comparativos internacionais tende a refletir não apenas práticas efetivas, mas também condições institucionais e históricas que moldam a imagem externa dos países.

Esta interpretação é aprofundada pelo testemunho de E13, segundo o qual a percepção social da corrupção em Portugal permanece particularmente elevada, contribuindo para uma avaliação externa mais negativa do país. Para o entrevistado, Portugal tende a apresentar classificações relativamente baixas ou medianas porque existe “uma combinação de fatores institucionais, culturais e mediáticos” que alimentam “uma percepção persistente de fragilidade no combate à corrupção”. O entrevistado sublinha ainda que este padrão não deve ser explicado apenas por “um aumento real da corrupção”, mas pela forma como cidadãos, investidores e observadores externos avaliam a eficácia das instituições portuguesas na “prevenção, deteção e punição” destes fenómenos. Tal observação articula-se com Melgar et al. (2010), que mostram que a percepção da corrupção é influenciada por fatores contextuais, culturais e sociais, não dependendo exclusivamente da experiência direta dos indivíduos com práticas corruptas. Também Clemente e de Sousa (2024), no contexto português, evidenciam que a resiliência da corrupção percecionada se relaciona com níveis de confiança política, valores democráticos e sentimentos de privação relativa, o que ajuda a compreender por que razão a percepção do fenómeno pode manter-se elevada mesmo quando existem reformas ou maior atenção institucional ao problema.

Por sua vez, E06 identifica um paradoxo particularmente relevante, “o aumento da investigação criminal e a maior visibilidade de acusações dirigidas a figuras

politicamente expostas podem contribuir para agravar a percepção da corrupção, precisamente porque tornam o fenómeno mais saliente no espaço público”. A entrevistada afirma ainda que, em Portugal, “a percepção da corrupção” é “muito superior àquilo que é efetivamente a corrupção”, acrescentando que “há coisas que não são corrupção” e que, ainda assim, “as pessoas entendem tudo como corrupção”. Esta observação é coerente com Charron e Annoni (2021), ao demonstrarem que a exposição mediática influencia significativamente a forma como os cidadãos percecionam a corrupção, independentemente da sua incidência objetiva. De forma convergente, E12 sugere que a exploração política e mediática de casos de corrupção, nomeadamente através da sua amplificação em redes sociais, contribui para uma desacreditação generalizada das instituições, ao referir que “alguns partidos políticos se têm aproveitado da exposição pública dos casos mais mediáticos” e criado “propaganda nas redes sociais” que contribui largamente para a “desacreditação das instituições”. Esta perspetiva aproxima-se de Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2018), que mostram que os escândalos de corrupção produzem efeitos negativos persistentes sobre a confiança política e sobre a percepção pública do fenómeno.

Deste modo, os dados empíricos sugerem que a queda do posicionamento de Portugal no Índice de Percepção da Corrupção reflete um efeito combinado entre fragilidades institucionais persistentes, elevada visibilidade mediática dos escândalos e reduzida percepção de resultados sancionatórios claros. Esta leitura é reforçada pelo E11, ao afirmar que o IPC mede “percepções e não apenas ocorrências objetivamente comprovadas”, pelo que “o ambiente mediático, o discurso público, a visibilidade dos casos e o grau de confiança institucional influenciam fortemente o resultado”. O mesmo entrevistado acrescenta que, mesmo quando existem “avanços formais ao nível legislativo ou institucional”, estes nem sempre se traduzem numa melhoria da percepção pública se os cidadãos continuarem a observar “sinais de morosidade, opacidade ou falta de consequências efetivas”. De forma semelhante, E04 considera que as classificações mais baixas ou medianas refletem um “efeito combinado” de prática e percepção, no qual a justiça lenta, a cobertura mediática dos escândalos e a fragilidade das rotinas de prevenção nas organizações ajudam a explicar a penalização recorrente de Portugal no IPC. Assim, mais do que traduzir automaticamente uma intensificação da corrupção em termos absolutos, o desempenho de Portugal no Índice de Percepção da Corrupção parece captar

um problema mais vasto de confiança, reputação institucional e credibilidade da resposta estatal perante o fenómeno.

A análise dos dados deste subtema revela uma convergência quanto à ideia de que o posicionamento de Portugal no Índice de Perceção da Corrupção deve ser entendido como reflexo de um problema de confiança e reputação institucional, e não apenas como indicador direto da incidência objetiva de práticas corruptivas. As diferenças entre os testemunhos surgem sobretudo na ponderação dos fatores explicativos. Alguns entrevistados atribuem maior peso à fragilidade prática das políticas de integridade e à falta de resultados sancionatórios visíveis, enquanto outros destacam a influência da mediatização, da exploração política dos casos e da perceção social amplificada do fenómeno. Ainda assim, o padrão interpretativo comum é claro: Portugal tende a ser penalizado quando os avanços formais não são acompanhados por sinais públicos de eficácia, celeridade e responsabilização. Este tema assume, por isso, particular relevância, uma vez que permite articular os fatores institucionais, judiciais e mediáticos anteriormente identificados com a forma como o país é percecionado em indicadores internacionais de corrupção.

5.2. Medidas suscetíveis de reduzir a perceção da corrupção em Portugal

A análise das entrevistas permitiu identificar um conjunto de medidas consideradas relevantes para reduzir a perceção da corrupção em Portugal, menos assentes na multiplicação de novas soluções normativas e mais na capacidade de tornar efetivos, visíveis e credíveis os instrumentos já existentes. De forma transversal, os entrevistados convergem na ideia de que a melhoria da perceção pública depende da aplicação consistente de mecanismos de prevenção, da produção de resultados institucionalmente perceptíveis, da coordenação entre entidades e de uma comunicação mais clara e credível com os cidadãos. Esta preocupação é sintetizada pelo E13, ao defender que “Portugal já dispõe de vários mecanismos formais de combate à corrupção”, mas que “o verdadeiro desafio está na sua aplicação prática, na coordenação entre instituições e na capacidade de produzir resultados visíveis para os cidadãos”. No mesmo sentido, E10 afirma que “combater corrupção não é só criar leis novas”, uma vez que “muitas vezes as leis já existem, o problema é aplicá-las bem e de forma consistente”. Esta perspetiva é

compatível com a literatura que mostra que a confiança nas instituições não resulta apenas da existência formal de regras, mas também da forma como estas são implementadas, conhecidas e socialmente interpretadas. Alessandro et al. (2021) mostram, nesse sentido, que a transparência pode reforçar a confiança quando é acompanhada por evidência de desempenho institucional, enquanto Garoupa e Magalhães (2021) sublinham a importância da eficácia, *accountability* e visibilidade institucional na formação da confiança pública.

Neste contexto, segundo a opinião de E03, a redução da percepção da corrupção exige, antes de mais, a materialização prática das medidas já previstas no ordenamento institucional e jurídico. Segundo este entrevistado, muitos instrumentos de prevenção, como códigos de conduta, planos de prevenção de riscos ou canais de denúncia, são frequentemente adotados numa lógica predominantemente formal, uma vez que as entidades tendem a produzi-los porque “a lei assim o determina”, mas permanecem ainda dificuldades em “passar estes instrumentos para o terreno”. Para E03, uma das primeiras medidas deveria passar por “criar internamente e envolver os funcionários nesse processo de criação e de cumprimento” das medidas de controlo da corrupção, assegurando que os trabalhadores conhecem os instrumentos, participam na sua construção e cumprem efetivamente as medidas neles previstas. Esta preocupação é coerente com a literatura sobre ética organizacional, que chama a atenção para o risco de os programas de integridade funcionarem apenas como dispositivos simbólicos quando não são incorporados nas rotinas decisórias e na cultura institucional. Estudos como os de Hess (2009) e Perlman et al. (2023) apontam precisamente para a necessidade de integrar os mecanismos de integridade nas práticas organizacionais concretas, sob pena de estes se limitarem a satisfazer exigências formais sem alterar comportamentos.

Esta ênfase na efetividade concreta das medidas é igualmente reforçada por outros testemunhos. E12 entende a corrupção como um problema também cultural e organizacional, visível não apenas em grandes escândalos, mas igualmente em práticas quotidianas banalizadas, como o recurso a favores informais ou “cunhas” para acelerar processos e decisões. Como refere a entrevistada, “a corrupção deve ser encarada não apenas como um problema legal, mas também cultural e organizacional”, sendo necessário trabalhar a “corrupção informal” presente em pequenas práticas do quotidiano, como “cunhas” ou o recurso a conhecidos para acelerar processos. Já E13 destaca que o

reforço da responsabilização pública exige repensar os mecanismos de prestação de contas entre representantes e cidadãos, uma vez que a percepção de distância entre eleitos e eleitores enfraquece a *accountability* democrática. Para o entrevistado, é essencial tornar as decisões públicas “mais facilmente consultáveis, justificadas e escrutináveis pelos cidadãos”, porque, quanto mais clara for a informação sobre “quem decide, com que fundamento decide e quem beneficia dessa decisão”, menor será o espaço para favorecimentos, conflitos de interesses ou decisões orientadas por interesses particulares. Em conjunto, estes contributos sugerem que a redução da percepção da corrupção depende não só de reformas institucionais, mas também da capacidade de transformar a integridade numa prática socialmente partilhada e politicamente credível. Esta opinião é consistente com Alessandro et al. (2021), ao mostrarem que a transparência só reforça a confiança quando os cidadãos conseguem associá-la à capacidade real de cumprimento e desempenho institucional.

A perspetiva de E03 evidencia ainda duas dimensões particularmente relevantes para a mitigação da percepção da corrupção. A primeira prende-se com a necessidade de tornar visíveis as consequências do desvio, designadamente através da divulgação das sanções aplicadas no plano disciplinar e criminal, como forma de contrariar a percepção de impunidade. O entrevistado defende que, nos casos de incumprimento, devem existir procedimentos disciplinares e, quando estejam em causa práticas criminais, também sanções criminais, acrescentando ser importante “divulgar essas sanções para que a percepção de impunidade sofra alguma alteração”. A segunda remete para a importância de as organizações aprenderem com as suas próprias falhas, analisando ocorrências negativas e situações de risco não apenas para sancionar comportamentos, mas também para aperfeiçoar os sistemas de controlo e reduzir a probabilidade de repetição futura. O E03 exprime esta lógica ao afirmar que as situações negativas devem ser aproveitadas como “oportunidades de melhoria”, permitindo perceber “como é que elas sucederam” e retirar daí medidas que contribuam para “reduzir a probabilidade de uma repetição” no futuro. Esta lógica aproxima-se de uma visão de melhoria contínua da integridade organizacional, em que prevenção, monitorização e aprendizagem institucional se reforçam mutuamente.

Por fim, os testemunhos apontam para a importância da exemplaridade da liderança e da cooperação efetiva entre entidades com responsabilidades na prevenção, deteção e

repressão da corrupção. O E03 sublinha, a este respeito, que “a exemplaridade dos dirigentes é fundamental”, bem como a necessidade de “reforçar a cultura de cooperação” e dar “mais transparência aos procedimentos”. O mesmo entrevistado considera que, embora as funções das entidades estejam legalmente definidas e sejam complementares, ainda é necessário “aprofundar esta cultura de cooperação”. Esta preocupação é também partilhada pelo E12, ao afirmar que “a coordenação entre instituições é deficitária” e que nem todos os sistemas comunicam entre si, o que pode gerar “redundâncias e menor eficácia operacional”. De forma convergente, o E13 considera que Portugal não precisa necessariamente de criar mais entidades, mas sim de garantir que as existentes funcionam de forma “mais integrada, célere e orientada para resultados concretos”. Assim, os dados recolhidos sugerem que a redução da percepção da corrupção exige uma estratégia integrada, assente simultaneamente na prevenção, na transparência, na educação para a integridade, na visibilidade dos resultados sancionatórios e na credibilização do funcionamento institucional.

Face ao exposto e às opiniões recolhidas dos restantes entrevistados, as medidas suscetíveis de reduzir a percepção da corrupção em Portugal organizam-se em torno de quatro subtemas centrais: prevenção, transparência e digitalização; coordenação interinstitucional e eficácia operacional; educação cívica, ética pública e mudança cultural; e, por fim, reformas na atuação institucional orientadas para o reforço da confiança pública.

A análise deste tópico revela uma convergência clara entre os entrevistados, apesar de existirem diferenças na ênfase atribuída a cada solução. Alguns entrevistados destacam sobretudo a aplicação concreta dos instrumentos já existentes, outros valorizam a visibilidade das sanções, a transparência das decisões, a cooperação entre entidades ou a mudança cultural. O padrão comum aponta para a conclusão de que a redução da percepção da corrupção depende da capacidade das instituições demonstrarem, de forma consistente e compreensível que previnem, detetam e sancionam comportamentos desviantes. Este tema permite passar do diagnóstico dos fatores que agravam a percepção da corrupção para a identificação de medidas orientadas para restaurar a confiança pública, reforçar a credibilidade institucional e tornar mais visíveis os resultados do combate à corrupção.

5.2.1 Prevenção, transparência e digitalização

Os testemunhos recolhidos sugerem que a digitalização dos serviços públicos é entendida como uma das vias mais promissoras para reduzir a percepção da corrupção, sobretudo por permitir diminuir espaços de opacidade, discricionariedade e contacto informal nos processos administrativos. Esta perspetiva é coerente com Bertot et al. (2010), que defendem que as TIC (tecnologias da informação e comunicação) podem reforçar a transparência, promover a abertura institucional e reduzir oportunidades para comportamentos corruptos ao tornar procedimentos e decisões mais rastreáveis. Esta perspetiva vai ao encontro do testemunho do E04, ao afirmar que a digitalização pode reduzir oportunidades de corrupção ao diminuir “o contacto presencial e a margem de decisão informal”, bem como ao criar “registos automáticos” que permitem rastreabilidade e auditoria, isto é, saber “quem decidiu, quando, com base em que informação”. O E11 refere também que a digitalização permite identificar “quem fez o quê, em que momento e com base em que fundamento”, reduzindo espaços de opacidade e facilitando a deteção de irregularidades. Também E13 sustenta que os processos digitais permitem maior rastreabilidade, uma vez que fica registado “quem acedeu ao processo, quem decidiu, quando decidiu e com base em que informação”.

Esta visão surge de forma clara no testemunho do E04, ao salientar que modelos de inteligência artificial poderiam apoiar a triagem de processos e sinalizar padrões atípicos em adjudicações ou potenciais conflitos de interesse. Segundo o entrevistado, a inteligência artificial pode funcionar como “camada de prevenção”, através de modelos de análise de risco capazes de sinalizar “incoerências, conflitos de interesse, padrões atípicos em adjudicações, pagamentos ou tempos de decisão”, apoiando a triagem de processos para auditoria, “sem substituir a decisão humana”. Também o E06 valoriza o potencial preventivo da tecnologia, referindo que teve uma experiência internacional de monitorização automatizada de contratos públicos em tempo real. A entrevistada destaca, a este respeito, o exemplo de uma entidade brasileira que utiliza inteligência artificial para analisar contratos públicos, explicando que, assim que os contratos são lançados no portal, “imediatamente o tal algoritmo começa a analisá-los” e “começa a dar alertas e *feedbacks*”. Ainda que este exemplo seja apresentado pela entrevistada como ilustração prática, a literatura recente aponta no mesmo sentido. O estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico realizado por Ugale e Hall (2024) identifica

que ferramentas de inteligência artificial generativa podem apoiar atores de integridade e anticorrupção na análise de informação, na deteção de riscos e no reforço da capacidade institucional, embora a sua utilização permaneça, em muitos contextos, numa fase inicial de desenvolvimento.

Contudo, os dados empíricos também mostram que a digitalização não deve ser tratada como solução automática. O E03 alerta para o facto de o risco de integridade poder deslocar-se para os próprios processos de parametrização dos sistemas, isto é, para quem define os critérios, os dados e as regras de funcionamento das ferramentas digitais. Esta preocupação é reforçada pelo E04, ao defender que, para que o impacto da digitalização seja efetivo, “não basta passar para online”, é necessário garantir “interoperabilidade entre sistemas, qualidade e integridade dos dados, autenticação e controlos de acesso robustos, cibersegurança e proteção de dados”. No mesmo sentido, o E13 adverte que não basta colocar procedimentos em plataformas digitais, pois é necessário “simplificar processos, garantir sistemas seguros, melhorar a qualidade dos dados, reforçar mecanismos de auditoria e formar trabalhadores e cidadãos”, sob pena de se “transferir a burocracia do papel para o digital”. Também o E06 levanta uma preocupação relevante quanto à governação tecnológica, ao afirmar que “não podemos entregar esse tipo de informação a empresas privadas”, defendendo, nesse contexto, a necessidade de capacidade técnica própria nos serviços públicos. Esta preocupação é também defendida por Ugale e Hall (2024), ao sublinharem que o uso de inteligência artificial no domínio da integridade pública exige sistemas confiáveis, supervisão humana, governação adequada e atenção aos riscos de enviesamento, opacidade e uso indevido. Assim, os testemunhos e a literatura convergem na ideia de que a tecnologia pode reforçar a prevenção e a transparência, mas apenas quando integrada em estruturas de controlo robustas, acompanhada de responsabilização humana e orientada por critérios claros de integridade institucional.

A análise das entrevistas quanto a este tópico revela convergência, no entanto, não significa que a tecnologia seja vista como uma solução automática ou livre de riscos, uma vez que vários testemunhos sublinham a necessidade de garantir condições adequadas para que estes instrumentos produzam efeitos reais. As diferenças entre os entrevistados situam-se sobretudo no grau de confiança atribuído às soluções digitais. Alguns valorizam a sua capacidade para reduzir contactos informais, sinalizar riscos e facilitar auditorias,

enquanto outros chamam a atenção para os perigos associados à má parametrização dos sistemas, à dependência de entidades externas, à qualidade dos dados e à necessidade de supervisão humana. Este tema demonstra que a digitalização só poderá contribuir para reduzir a perceção da corrupção se for acompanhada por governação tecnológica adequada, simplificação administrativa, mecanismos de controlo efetivos e uma clara responsabilização institucional pelas decisões tomadas.

5.2.2 Coordenação interinstitucional e eficácia operacional

Os testemunhos recolhidos sugerem que um dos principais entraves ao combate à corrupção em Portugal não reside tanto na falta de instituições, mas antes na insuficiente coordenação prática entre as mesmas. O E07 sintetiza esta ideia ao referir que existe “instituições a mais e coordenação a menos”, enquanto o E08 defende que a informação disponível nem sempre circula de forma célere e eficaz entre os diferentes organismos. Esta perceção é particularmente relevante num contexto em que o sistema português assenta em múltiplas entidades com funções distintas na prevenção, fiscalização e repressão, incluindo o Mecanismo Nacional Anticorrupção, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Polícia Judiciária. A mesma preocupação surge em E13, ao afirmar que Portugal tem várias instituições relevantes no combate à corrupção, mas que “a coordenação entre elas nem sempre parece ser suficientemente eficaz”, sobretudo quando a comunicação entre entidades é “lenta, fragmentada ou pouco clara”.

A perspetiva de E03 introduz, contudo, um elemento analítico importante: no plano formal, o problema não parece residir numa sobreposição clara de competências, uma vez que a lei e o desenho institucional distinguem, em termos gerais, a prevenção, a fiscalização financeira e a repressão criminal. O problema surge sobretudo na execução prática dessa articulação. Como refere o E03, “a superposição não há”, uma vez que as entidades “têm todas funções bem definidas” e, nos termos da lei, “complementam-se”. O entrevistado exemplifica esta distinção ao referir que o Mecanismo Nacional Anticorrupção tem uma função específica no domínio da prevenção, o Tribunal de Contas e as inspeções gerais exercem funções de controlo, enquanto, no plano da repressão, o Ministério Público dirige os inquéritos e é coadjuvado pela Polícia Judiciária nos crimes de corrupção. Segundo este entrevistado, persiste, ainda assim, um certo fechamento

institucional, em que a cooperação ocorre de forma limitada, muitas vezes apenas no estritamente necessário, dificultando a partilha de informação e a construção de respostas integradas. Nas suas palavras, “é preciso aprofundar esta cultura de cooperação”, uma vez que os sinais existentes indicam que ainda há “alguma dificuldade” em cooperar entre instituições. Esta perspetiva é coerente com a literatura que sublinha que a eficácia institucional depende não apenas da arquitetura formal das organizações, mas também da sua capacidade de cooperação (Rose-Ackerman & Palifka, 2016; Garoupa & Magalhães, 2021). O E03 acrescenta ainda que essa fraca articulação decorre, em parte, de fatores organizacionais e culturais, nomeadamente o receio de expor fragilidades internas ou de perder protagonismo institucional. Assim, a fragmentação do sistema tende a resultar menos de lacunas legais e mais de uma cultura administrativa pouco orientada para a partilha e para a ação transversal. Esta perspetiva é reforçada pelo E13, ao considerar que, em teoria, as funções das várias entidades “complementam-se”, mas que, na prática, pode existir “dispersão de informação, duplicação de esforços ou dificuldade em transformar sinais de risco em respostas rápidas e coordenadas”. O mesmo entrevistado acrescenta que um dos principais problemas está na passagem “da prevenção para a investigação” e “da fiscalização para a responsabilização”, uma vez que podem ser identificadas irregularidades, riscos ou fragilidades institucionais sem que seja claro para os cidadãos se essa informação circula de forma eficaz e conduz a consequências concretas. Neste sentido, a simples criação de novas estruturas dificilmente resolverá o problema, se não for acompanhada por uma mudança de atitude e por mecanismos efetivos de cooperação. A própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico identifica o Mecanismo Nacional Anticorrupção como função central de coordenação, mas a eficácia desse papel depende da capacidade de transformar a coordenação formal em articulação operacional concreta.

Deste modo, os dados sugerem que a redução da perceção da corrupção exige reforçar a eficácia operacional do sistema através de maior partilha de informação, clarificação de procedimentos, articulação interinstitucional e liderança orientada para resultados. Mais do que criar entidades, importa garantir que as existentes cooperem de forma consistente, inteligível e credível perante os cidadãos, pois é dessa eficácia visível que depende, em larga medida, a confiança pública nas políticas anticorrupção. Esta conclusão é particularmente visível no testemunho do E13, ao defender que Portugal não precisa

necessariamente de criar mais entidades, mas sim de garantir que as existentes funcionam de forma “mais integrada, célere e orientada para resultados concretos”. De forma semelhante, o E02 aponta como determinante o “reforço da celeridade dos processos e da articulação entre entidades”, de modo a garantir “uma resposta mais rápida e coordenada”. Assim, a coordenação interinstitucional surge não apenas como uma questão administrativa, mas como uma condição essencial para transformar a prevenção, a fiscalização e a repressão da corrupção em resultados compreensíveis e credíveis para os cidadãos.

A análise deste subtema evidencia um nível expressivo de concordância entre os entrevistados quanto à necessidade de melhorar a articulação prática entre as entidades responsáveis pela prevenção, fiscalização e repressão da corrupção. Apesar de alguns testemunhos sublinharem que o problema não está necessariamente na sobreposição formal de competências, mas antes na dificuldade de cooperação operacional, outros acentuam a dispersão de informação, a duplicação de esforços e a fraca visibilidade dos resultados produzidos. Esta diferença de perspetivas não compromete o padrão comum identificado: a eficácia do combate à corrupção depende da capacidade das instituições atuarem de forma integrada, célere e orientada para consequências concretas. Por isso, a análise das respostas a este tema sugerem que a percepção pública da corrupção não é influenciada apenas pela existência de entidades especializadas, mas também pela forma como estas comunicam, cooperam e transformam sinais de risco em respostas institucionais credíveis.

5.2.3 Educação cívica, ética pública e mudança cultural

De um modo geral, os testemunhos recolhidos convergem na ideia de que o combate à corrupção não pode ser reduzido à dimensão jurídico-sancionatória, exigindo igualmente uma transformação cultural, assente na educação cívica, na valorização da ética pública e na redução da tolerância social perante práticas informalmente banalizadas. Nesta perspetiva, a prevenção da corrupção depende também da capacidade de formar cidadãos mais conscientes do valor do interesse público, mais exigentes perante o funcionamento das instituições e menos permissivos em relação a condutas como o “pequeno favor” ou o recurso a “cunhas”. Esta ideia é expressa pelo E02, ao defender o “reforço da educação na área da ética e cidadania”, de modo a promover “uma cultura

íntegra” e o cumprimento de regras. De forma semelhante, o E09 propõe a “educação cívica e ética desde cedo” como forma de criar “uma cultura de integridade e responsabilização”, promovendo cidadãos “menos tolerantes com práticas corruptas”. O E06 também valoriza a dimensão formativa, salientando a necessidade de reforçar a “formação nesta área”, não apenas junto de magistrados e polícias, mas também junto de decisores políticos. Também o E11 enfatiza que uma sociedade mais informada e menos tolerante com o desvio ético constitui um dos mecanismos mais eficazes de escrutínio social das instituições, ao defender um “investimento consistente na educação para a cidadania, para a ética e para a integridade” e ao sublinhar que os cidadãos devem compreender que o Estado “não é uma entidade abstrata e distante”, mas uma estrutura cujo prejuízo afeta diretamente a vida coletiva.

Esta perspetiva é consistente com a literatura que destaca o papel das normas sociais, da educação para a integridade e da participação cidadã na prevenção da corrupção. A UNODC (2020) sublinha que os cidadãos desempenham um papel central na prevenção do fenómeno, não apenas através da denúncia ou da vigilância, mas também por via da construção de culturas cívicas menos permissivas ao abuso de poder. Esta dimensão participativa surge claramente no E10, ao afirmar que “tudo começa na mentalidade”, sendo necessário “parar de normalizar pequenas coisas, favores ou cunhas”, bem como “explicar melhor o impacto da corrupção” e facilitar denúncias. No mesmo sentido, o E12 defende que a corrupção deve ser encarada “não apenas como um problema legal, mas também cultural e organizacional”, chamando a atenção para a persistência de “micro-corrupções” no quotidiano, como “cunhas” para consultas ou cirurgias, ou o recurso a conhecidos para acelerar processos. Também o E08 considera que a transformação cultural exige implementar “ética e integridade curricular desde o primário”, desenvolver campanhas que responsabilizem os cidadãos pela corrupção “pequena” e alterar a narrativa que vê a corrupção como “normal” para que a reconheça como um prejuízo comum. No mesmo sentido, Megías et al. (2023) mostram que as atitudes face à corrupção são influenciadas por orientações éticas e juízos morais diferenciados, o que reforça a importância de investir em processos de socialização que fortaleçam valores de integridade e responsabilidade coletiva. No caso português, esta perspetiva articula-se ainda com Sousa (2008), ao demonstrar que a reprovação abstrata da corrupção pode coexistir com a tolerância prática a formas quotidianas de

favorecimento. Assim, os dados empíricos e a literatura convergem na ideia de que a redução da perceção da corrupção exige uma mudança cultural de médio e longo prazo, apoiada na educação cívica, na ética pública e na consolidação de normas sociais menos tolerantes ao desvio.

Este subtema evidencia uma convergência forte entre os entrevistados embora os testemunhos variem. Alguns salientam a formação de cidadãos desde a escola, outros destacam a capacitação de decisores políticos, magistrados, polícias ou trabalhadores da Administração Pública, todos apontam para a importância de reduzir a tolerância social perante práticas informais de favorecimento e de reforçar uma cultura de integridade orientada para o interesse público. Este tema permite compreender que a perceção da corrupção não depende apenas da eficácia das sanções ou dos mecanismos de controlo, mas também das normas sociais que moldam a forma como os cidadãos interpretam, toleram ou rejeitam pequenas irregularidades no quotidiano.

5.2.4 Reformas na atuação institucional e reforço da confiança pública

Os testemunhos recolhidos sugerem que o reforço da confiança pública depende da capacidade das instituições produzirem resultados visíveis, compreensíveis e credíveis. O E01 defende, neste sentido, a divulgação sistemática de indicadores de desempenho e de informação sobre bens recuperados, procurando contrariar a perceção de impunidade. Segundo o entrevistado, o reforço da confiança dos cidadãos exige “maior previsibilidade e transparência nos resultados”, incluindo “decisões mais céleres”, “comunicação pública clara sobre a evolução dos processos” e “divulgação sistemática de indicadores de desempenho (*KPIs*)”. Esta opinião vai ao encontro de Alessandro et al. (2021), ao mostrarem que a transparência reforça a confiança quando é acompanhada por evidência de desempenho institucional, e de Monnery e Chirat (2024), que evidenciam que a informação sobre o historial de atuação de uma entidade anticorrupção melhora a perceção da sua eficácia e legitimidade. Estas perspetivas são também reforçadas pelo E04, ao defender a “publicação regular de resultados e indicadores”, como tempos médios, taxa de conclusão e recuperação de ativos, bem como uma explicação clara “do que muda quando há falhas”.

Por sua vez, o E06 sustenta que a especialização judicial em criminalidade económica pode contribuir para decisões mais consistentes e tecnicamente mais robustas, reforçando a credibilidade do sistema. Esta preocupação surge associada à complexidade técnica dos processos de corrupção e criminalidade económico-financeira, que exigem conhecimento especializado, meios adequados e capacidade de resposta em tempo útil. A este respeito, o E13 também sublinha que a corrupção moderna “envolve contratos públicos, empresas, fluxos financeiros, consultorias, fundações, *offshores* ou redes de influência difíceis de detetar”, razão pela qual considera essencial reforçar a especialização e os meios técnicos das entidades responsáveis pelo combate à corrupção. Esta perspetiva é compatível com Garoupa e Magalhães (2021), que associam a confiança nos sistemas judiciais à perceção de independência, *accountability* e eficácia, bem como com Pedersen e Johannsen (2023), que mostram que fragilidades do sistema judicial afetam negativamente a perceção de acesso à justiça. Deste modo, os dados sugerem que a confiança pública tende a ser reforçada quando o sistema demonstra capacidade para decidir em tempo útil, com qualidade técnica e com resultados visíveis para a sociedade.

Em termos globais, os testemunhos apontam para a necessidade de uma atuação institucional mais orientada para resultados, não apenas no plano sancionatório, mas também na forma como esses resultados são comunicados aos cidadãos. O E13 sintetiza esta preocupação ao afirmar que é necessário tornar a atuação das instituições “mais célere, visível e compreensível”, uma vez que, muitas vezes, existem investigações, auditorias ou procedimentos internos, mas “a sociedade não percebe claramente o que está a ser feito, em que fase estão os processos e que consequências resultam das irregularidades identificadas”. Assim, o reforço da confiança pública depende não só da existência de mecanismos formais de prevenção e repressão, mas também da capacidade de demonstrar, de forma transparente e pedagogicamente acessível, que esses mecanismos produzem consequências reais, corrigem falhas institucionais e protegem efetivamente o interesse público. As diferenças entre os testemunhos situam-se sobretudo nas prioridades apontadas, pois alguns entrevistados destacam a necessidade de divulgar indicadores de desempenho e resultados sancionatórios, enquanto outros valorizam a especialização técnica, a melhoria da comunicação pública ou o reforço dos meios das entidades competentes. Apesar destas variações, os entrevistados convergem numa ideia central: a confiança dos cidadãos depende da capacidade das instituições demonstrarem,

de forma clara e visível, que os casos de corrupção são investigados, decididos e acompanhados de consequências efetivas. Este tema assume particular relevância porque sintetiza a dimensão prática das medidas analisadas, mostrando que a redução da percepção da corrupção exige instituições capazes de transformar prevenção, investigação e responsabilização em sinais públicos consistentes de eficácia e credibilidade.

6. CONCLUSÃO

A presente investigação procurou responder a duas questões centrais: por que razão Portugal tem vindo a cair nos rankings internacionais de percepção da corrupção e que medidas podem contribuir eficazmente para reduzir essa percepção nos próximos anos. Este tema assume particular relevância no âmbito das Ciências Empresariais, uma vez que, tal como explicado anteriormente, a percepção da corrupção influencia a confiança dos agentes económicos, a previsibilidade do ambiente regulatório, a qualidade da concorrência, a atratividade do investimento e a credibilidade das relações entre Estado, empresas e cidadãos.

Quanto à primeira questão de investigação, os resultados mostram que a descida de Portugal nos indicadores internacionais de percepção da corrupção não deve ser interpretada de forma simples, como um sinal direto de um aumento absoluto da corrupção, mas antes como expressão de um desequilíbrio entre a exposição pública dos casos e a capacidade do sistema para produzir respostas céleres, visíveis e credíveis. A este respeito, importa distinguir corrupção real e corrupção percecionada. A primeira remete para práticas efetivamente ocorridas, juridicamente demonstradas ou empiricamente observáveis. A segunda corresponde à forma como cidadãos, agentes económicos e observadores externos avaliam a extensão do fenómeno, a eficácia das instituições e a probabilidade de responsabilização dos seus autores. Assim, a percepção pode agravar-se mesmo sem prova de um aumento proporcional da corrupção efetiva, sobretudo quando aumentam a visibilidade mediática dos casos, a desconfiança institucional ou a sensação de ausência de consequências.

Entre os fatores mais relevantes identificados ao longo da investigação destacam-se a fragilidade da cultura institucional de integridade e responsabilização, a distância entre o plano normativo e a sua concretização prática, a limitada eficácia operacional dos mecanismos de controlo, a morosidade do sistema judicial, a percepção de impunidade e o papel da comunicação social na amplificação social dos escândalos. Neste sentido, a percepção da corrupção em Portugal surge menos como reflexo automático da incidência real do fenómeno e mais como resultado da forma como os cidadãos avaliam o desempenho das instituições e a credibilidade da resposta do Estado. Por essa razão, a descida de Portugal nos *rankings* deve ser interpretada com prudência. Os resultados

desta investigação não permitem afirmar, de forma conclusiva, se Portugal caiu apenas porque piorou em termos absolutos ou também porque outros países melhoraram a sua posição relativa. O que os dados qualitativos sugerem é que a penalização de Portugal resulta sobretudo da persistência de fragilidades percecionadas na eficácia institucional, na celeridade da justiça, na visibilidade das sanções e na confiança pública.

Quanto à segunda questão de investigação, os resultados sugerem que a redução da perceção da corrupção depende menos da criação de novas leis ou estruturas formais e mais da implementação efetiva dos instrumentos já existentes. Mais do que reforçar o quadro legal em abstrato, Portugal necessita de assegurar capacidade operacional, fiscalização, acompanhamento e coerência institucional. Entre as medidas consideradas mais relevantes destacam-se o reforço da transparência e da rastreabilidade dos processos administrativos, a utilização criteriosa da digitalização para reduzir opacidade e discricionariedade, a melhoria da coordenação entre as entidades com responsabilidades de prevenção e repressão, o reforço dos meios humanos e técnicos dos órgãos de controlo e da justiça e o investimento continuado em educação cívica e ética pública. Em conjunto, estas medidas apontam para uma estratégia integrada, assente na prevenção, deteção, sanção e mudança cultural.

Entre as medidas identificadas, destaca-se como prioritária a necessidade de tornar a atuação institucional mais visível, clara e consequente para os cidadãos. Em termos práticos, isso implica criar mecanismos regulares de prestação pública de contas, sem comprometer o segredo de justiça, a proteção de dados ou a presunção de inocência. As entidades competentes deveriam divulgar, de forma agregada e compreensível, indicadores como o número de denúncias recebidas, processos analisados, investigações concluídas, decisões sancionatórias aplicadas, tempo médio de tramitação, bens recuperados e medidas corretivas adotadas após a identificação de falhas. Para além disso, sempre que fossem detetadas fragilidades em serviços, contratos ou procedimentos, deveria existir um plano de correção com responsáveis, prazos e acompanhamento público dos resultados. Esta medida é particularmente relevante porque atua diretamente sobre um dos principais fatores identificados na investigação que é a perceção de impunidade. Sem resultados visíveis e compreensíveis, mesmo a existência de boas leis, planos de prevenção e entidades especializadas tende a produzir efeitos limitados na confiança pública.

A investigação permite ainda concluir que a credibilização das políticas anticorrupção exige uma transformação mais profunda na forma como o Estado atua e comunica. A confiança pública dificilmente será reforçada enquanto persistir a perceção de que os instrumentos de prevenção funcionam sobretudo como formalidades, de que os processos judiciais se prolongam excessivamente e de que os resultados da ação institucional permanecem pouco visíveis para a sociedade. Assim, reduzir a perceção da corrupção exige demonstrar, de forma clara e sustentada, que o sistema funciona, que os desvios são efetivamente prevenidos e sancionados e que a integridade pública constitui um princípio real de governação.

Em termos mais amplos, esta dissertação defende que a corrupção não deve ser analisada apenas como desvio individual ou falha legal, mas como fenómeno enraizado em contextos institucionais, culturais e relacionais. A sua mitigação exige, por isso, não só resposta repressiva, mas também transformação organizacional, compromisso político e intolerância social perante práticas que banalizam o favorecimento, o facilitismo e a subordinação do interesse público a vontades particulares. Sem essa transformação, o reforço formal das regras tenderá a produzir efeitos limitados, perpetuando a distância entre expectativas normativas e experiência concreta dos cidadãos.

Do ponto de vista académico, entre as teorias apresentadas no enquadramento teórico, a teoria institucional é a que melhor permite compreender os resultados obtidos, uma vez que os entrevistados associam o agravamento da perceção da corrupção sobretudo à qualidade do funcionamento das instituições, à confiança pública, à eficácia da responsabilização e à coerência entre regras formais e práticas efetivas. Ainda assim, esta explicação é complementada pela teoria da agência, na medida em que as falhas de controlo, as assimetrias de informação e a baixa perceção de risco ajudam a explicar a persistência de comportamentos oportunistas.

Importa também referir que a diversidade dos entrevistados procurou mitigar o risco de recolher apenas uma visão homogénea do fenómeno. A amostra integrou participantes com diferentes percursos académicos, profissionais e institucionais, incluindo pessoas ligadas ao direito, à Administração Pública, ao setor privado, à gestão, à fiscalização, à justiça e a áreas técnicas. Naturalmente, esta diversidade não elimina a possibilidade de existirem perceções convergentes entre os participantes, nem permite assegurar

representatividade estatística. Contudo, permitiu recolher leituras diferenciadas sobre o fenómeno, incluindo testemunhos mais centrados na dimensão jurídica, outros na dimensão organizacional e outros na dimensão sociocultural da corrupção.

Esta investigação apresenta também relevância para a formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas no domínio da prevenção e combate à corrupção. Os resultados sugerem que as políticas anticorrupção não devem ser avaliadas apenas pela existência formal de leis, planos ou entidades, mas sobretudo pela sua capacidade de produzir efeitos concretos, visíveis e compreensíveis para os cidadãos. Neste sentido, o estudo contribui para a reflexão sobre a necessidade de reforçar a implementação prática dos instrumentos de prevenção, melhorar a coordenação entre entidades, comunicar de forma mais clara os resultados alcançados e promover uma cultura pública de integridade. Assim, a investigação pode apoiar o desenho de políticas públicas mais eficazes, orientadas para o reforço da confiança dos cidadãos nas instituições e para a consolidação da credibilidade do Estado no combate à corrupção.

Do ponto de vista económico e empresarial, o estudo é igualmente relevante. A perceção da corrupção afeta a confiança no funcionamento das instituições, a previsibilidade das decisões públicas, a qualidade do ambiente regulatório e a atratividade do país para empresas e investidores. Num contexto empresarial, a existência de instituições conotadas como pouco eficazes ou pouco transparentes pode aumentar custos de transação, gerar incerteza, distorcer condições de concorrência e fragilizar a confiança nos processos de contratação pública e decisão administrativa. Assim, a redução da perceção da corrupção não constitui apenas um objetivo ético ou jurídico, mas também uma condição fundamental para reforçar a competitividade, a qualidade da governação económica e a confiança necessária ao investimento e ao desenvolvimento empresarial.

Importa, ainda assim, reconhecer algumas limitações do estudo. Em primeiro lugar, trata-se de uma investigação qualitativa, assente em entrevistas semiestruturadas a uma amostra relativamente reduzida, não permitindo generalizações estatísticas ao conjunto da população portuguesa. Em segundo lugar, a diversidade dos perfis incluídos na amostra, embora enriqueça a análise, introduz diferentes níveis de proximidade ao fenómeno e distintos tipos de conhecimento profissional. Em terceiro lugar, a recolha dos dados ocorreu através de dois modos distintos, entrevistas por videoconferência e

respostas escritas por correio eletrónico, o que poderá ter influenciado a profundidade e o desenvolvimento de algumas respostas. Por fim, importa referir que, embora as entrevistas realizadas tenham permitido alcançar um nível de saturação suficiente para responder às questões de investigação e sustentar as principais conclusões do estudo, verificou-se que cada novo entrevistado continuava a acrescentar perspetivas, exemplos e nuances relevantes. Este facto sugere que a inclusão de um maior número de participantes, provenientes de diferentes contextos profissionais, poderia enriquecer ainda mais a compreensão do fenómeno e aprofundar algumas das dimensões identificadas, sem, contudo, alterar as principais conclusões alcançadas. Estas limitações não diminuem a relevância dos resultados obtidos, mas apontam para futuras linhas de investigação. Seria pertinente desenvolver estudos quantitativos com amostras mais alargadas e representativas, aprofundar análises comparativas entre Portugal e outros contextos europeus, estudar de forma mais específica o papel da comunicação social e das redes sociais na formação da perceção da corrupção e avaliar empiricamente a eficácia dos instrumentos organizacionais de prevenção. De igual modo, importa aprofundar a relação entre educação cívica, normas sociais e tolerância ao desvio ético, uma vez que a banalização de pequenas práticas informais continua a desempenhar um papel relevante na normalização do fenómeno.

Em síntese, a principal conclusão desta dissertação é a seguinte: Portugal não melhorará a sua posição nos *rankings* internacionais de perceção da corrupção apenas através de mais leis ou de maior visibilidade política do tema, mas sim através de instituições mais eficazes, mais coordenadas, mais transparentes e mais capazes de gerar confiança pública. Reduzir a perceção da corrupção exige, em última análise, coerência entre norma, ação e resultados. É precisamente nesse esforço de coerência institucional e democrática que reside um dos principais desafios de Portugal no reforço da qualidade da governação, da confiança pública e da credibilidade do Estado e das empresas nos próximos anos.

TABELA I – QUESTÕES DA ENTREVISTA

QUESTÃO	OBJETIVO A ATINGIR COM A QUESTÃO	FONTE
Como caracterizaria, em Portugal, a cultura institucional no que respeita à integridade e à responsabilização? Porquê?	Compreender de que modo as normas formais e informais moldam práticas institucionais de integridade, <i>accountability</i> e cumprimento no contexto português.	North (1990); Loureiro (2017)
Em Portugal, de que forma é que os mecanismos de controlo e responsabilização entre representantes e representados falham? De que forma essas falhas podem favorecer comportamentos oportunistas?	Identificar fragilidades nos mecanismos de controlo, monitorização e prestação de contas entre cidadãos e decisores públicos, e analisar de que forma essas falhas podem ampliar comportamentos oportunistas e desvios ao interesse público.	Jensen e Meckling (1976)
Até que ponto existe, em Portugal, a percepção de que a corrupção é generalizada? Porquê? Independentemente da sua resposta, como é que essa percepção dominante influencia a eficácia das reformas anticorrupção?	Analisar se a corrupção é percecionada como um fenómeno generalizado em Portugal e compreender de que forma essa percepção pode enfraquecer a confiança institucional, reduzir a adesão às normas de integridade e limitar a eficácia das reformas anticorrupção.	Persson et al. (2013); Sousa (2008)
Em que medida a lentidão dos processos judiciais e a percepção de impunidade influenciam a confiança dos cidadãos nas instituições?	Avaliar o impacto da morosidade judicial e da percepção de impunidade na credibilidade das instituições, na confiança dos cidadãos e na legitimidade do sistema de justiça e de controlo público.	Thompson (2018); Clemente e Sousa (2024)
Na sua perspetiva, o risco percecionado de deteção e punição é dissuasor em Portugal? Porquê?	Perceber se o risco percecionado de deteção e sanção é suficientemente elevado para desencorajar práticas corruptas e compreender como a percepção de baixa punição pode afetar os incentivos ao incumprimento.	Macrae (1982); de Sousa e Coroadó (2023)
Na sua opinião, os meios de comunicação social têm desempenhado um papel construtivo ou sensacionalista na forma como tratam os casos de corrupção? Que impacto isso tem na percepção pública?	Compreender de que forma a atuação dos meios de comunicação social influencia o escrutínio público, a responsabilização dos atores envolvidos e a formação das percepções sociais sobre a corrupção em Portugal.	Brunetti e Weder (2003); Charron e Annoni (2021)
Na sua perspetiva, por que razão Portugal tende a apresentar, de forma recorrente, classificações relativamente baixas/medianas no Índice de Perceção da Corrupção (IPC)? Que fatores podem explicar este padrão?	Identificar os fatores estruturais, institucionais e contextuais que podem explicar o posicionamento recorrente de Portugal no Índice de Perceção da Corrupção e a persistência de avaliações menos favoráveis.	Transparency International Portugal (2025); Donchev e Ujhelyi (2014); Treisman (2007)
Se pudesse propor três medidas prioritárias para combater a corrupção em Portugal, quais escolheria? Por que razão escolheria essas medidas?	Recolher a perspetiva do entrevistado sobre as medidas com maior potencial de impacto no contexto português, identificando prioridades de intervenção e respetiva justificação estratégica e institucional.	Johnston (2005)
De que forma a digitalização dos serviços públicos pode contribuir para prevenir a corrupção? Que condições e melhorias são necessárias para que esse impacto seja efetivo?	Explorar o potencial da digitalização para reforçar a transparência, a rastreabilidade e o controlo dos procedimentos administrativos, bem como identificar as condições necessárias para que esse efeito preventivo seja efetivo.	Bertot et al. (2010); Ugale e Hall (2024)
Como podemos transformar a luta contra a corrupção numa responsabilidade de todos os cidadãos e não apenas das autoridades?	Analisar de que forma a participação cívica, a educação para a integridade e o reforço das normas sociais podem envolver os cidadãos no combate à corrupção e reduzir a tolerância social face a estas práticas.	UNODC (2020); Megías et al. (2023)
Portugal tem várias instituições dedicadas ao combate à corrupção, como por exemplo, o Mecanismo Nacional Anticorrupção, o	Avaliar a percepção do entrevistado sobre o grau de articulação, complementaridade e eficiência entre as principais instituições anticorrupção em Portugal,	OCDE (2024); Rose-Ackerman e Palifka (2016)

Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Tribunal de Contas. Na sua opinião, existe coordenação suficiente entre as mesmas ou há sobreposição e ineficiência?	identificando eventuais sobreposições, lacunas ou constrangimentos operacionais.	
Na sua perspetiva, que mudanças concretas na forma de atuar das instituições dedicadas ao combate à corrupção seriam determinantes para reforçar a confiança dos cidadãos?	Identificar mudanças concretas na atuação institucional que possam reforçar a transparência, a eficácia, a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas entidades responsáveis pela prevenção, investigação e controlo da corrupção.	Rothstein e Teorell (2008); Alessandro et al. (2021); Garoupa e Magalhães (2021); Monnery e Chirat (2024)

Tabela I – Fonte: Elaboração própria

TABELA II – ID DOS ENTREVISTADOS

ID	IDADE	ESCOLARIDADE	SETOR	ÁREA PROFISSIONAL	EXPERIÊNCIA	ENTREVISTA
E01	33 anos	Mestrado em Gestão de Recursos Humanos	Público	Gestão / Recursos Humanos / Segurança	5–10 anos	Entrevista por escrito
E02	28 anos	Licenciatura em Direito	Público	Jurídico / Administração Pública	0–5 anos	Entrevista por escrito
E03	64 anos	Doutoramento em Ciências Sociais	Público	Investigação / Justiça	10+ anos	Entrevista via vídeo chamada através do “Teams” com a duração de 37 minutos
E04	25 anos	Licenciatura em Gestão de Recursos Humanos	Privado	Recursos Humanos / Análise de Dados	0–5 anos	Entrevista por escrito
E05	25 anos	Mestrado em Finanças	Privado	Banca / Finanças	0–5 anos	Entrevista por escrito
E06	46 anos	Licenciatura em Direito	Público	Jurídica / Justiça	10+ anos	Entrevista via vídeo chamada através do “Teams” com a duração de 43 minutos
E07	34 anos	Licenciatura em Solicitadoria	Público	Investigação criminal	0-5 anos	Entrevista via vídeo chamada através do “Teams” com a duração de 33 minutos
E08	26 anos	Licenciatura em Direito	Privado	Direito / Assessoria jurídica	0–5 anos	Entrevista por escrito
E09	30 anos	Licenciatura em Relações Internacionais	Privado	Segurança Privada	0–5 anos	Entrevista por escrito
E10	25 anos	Licenciatura Engenharia Informática	Privado	Tecnologias / Cibersegurança	0–5 anos	Entrevista por escrito
E11	23 anos	Licenciatura em Administração Pública	Público	Regulação / Administração Pública	0–5 anos	Entrevista por escrito
E12	45 anos	Licenciatura em Gestão de Recursos Humanos	Privado	Vendas / Gestão Comercial	10+ anos	Entrevista por escrito
E13	23 anos	Licenciatura em Administração Pública	Público	Tecnologias / Sistemas de Informação	0-5 anos	Entrevista por escrito

Tabela II – Fonte: Elaboração própria

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, R. V., & Vadera, A. K. (2008). The dark side of authority: Antecedents, mechanisms, and outcomes of organizational corruption. *Journal of Business Ethics*, 77(4), 431–449. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9358-8>

Alessandro, M., Cardinale Lagomarsino, B., Scartascini, C., Streb, J., & Torrealday, J. (2021). Transparency and trust in government: Evidence from a survey experiment. *World Development*, 138, 105223. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105223>

Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91–109. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00007>

Armand, A., Coutts, A., Vicente, P., & Vilela, I. (2023). Measuring corruption in the field using behavioral games. *Journal of Public Economics*, 218, Article 104799. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104799>

Bahoo, S., Alon, I., Floreani, J., & Cucculelli, M. (2023). Corruption, formal institutions, and foreign direct investment: The contingent role of business groups. *Thunderbird International Business Review*, 65(4), 435–449. <https://doi.org/10.1002/tie.22361>

Banco Mundial. (2024). *Worldwide governance indicators: 2024 update*. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>

Blind, P. K. (2007). *Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of “good governance”: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329–343. <https://doi.org/10.1177/0020852303693003>

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Brunetti, A., & Weder, B. (2003). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*, 87(7–8), 1801–1824. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00186-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00186-4)

Buys, T. L., Casteleijn, D., Dilrajh, A., & van der Merwe, M. (2022). A reflexive lens on preparing and conducting semi-structured interviews with academic colleagues. *Qualitative Health Research*, 33(1), 83–96. <https://doi.org/10.1177/10497323221130832>

Ceva, E., & Ferretti, M. P. (2017). Political corruption. *Philosophy Compass*, 12(12), e12461. <https://doi.org/10.1111/phc3.12461>

Charron, N., & Annoni, P. (2021). What is the influence of news media on people's perception of corruption? Parametric and non-parametric approaches. *Social Indicators Research*, 153, 1139–1165. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02527-0>

Clemente, F., & de Sousa, L. (2024). Democratic values, relative deprivation, political trust, and the resilience of corruption in Portugal: A survey analysis. *Crime, Law and Social Change*, 82(3), 517–541. <https://doi.org/10.1007/s10611-024-10156-8>

Crepaz, M., & Arikan, G. (2024). The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment. *Regulation & Governance*, 18(3), 896–913. <https://doi.org/10.1111/rego.12555>

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2023). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (5th ed.). SAGE.

Dávid-Barrett, E. (2023). State capture and development: A conceptual framework. *Journal of International Relations and Development*, 26(2), 224–244. <https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6>

Damania, R., Fredriksson, P. G., & List, J. A. (2003). Trade liberalization, corruption, and environmental policy formation: Theory and evidence. *Journal of Environmental Economics and Management*, 46(3), 490–512. [https://doi.org/10.1016/S0095-0696\(03\)00025-1](https://doi.org/10.1016/S0095-0696(03)00025-1)

de Sousa, L. (2008). “I don’t bribe, I just pull strings”: Assessing the fluidity of social representations of corruption in Portuguese society. *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 8–23. <https://doi.org/10.1080/15705850701825402>

de Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

de Sousa, L., & Coroado, S. (2022). Political corruption in Portugal. In J. M. Fernandes, P. C. Magalhães, & A. Costa Pinto (Eds.), *The Oxford handbook of Portuguese politics* (pp. 589–603). Oxford University Press.

de Sousa, L., & Coroado, S. (2024). *Barómetro da corrupção (#03)*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

dela Rama, M. (2012). Corporate governance and corruption: Ethical dilemmas of Asian business groups. *Journal of Business Ethics*, 109(4), 501–519. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-1142-0>

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2011). *The SAGE handbook of qualitative research* (4th ed.). SAGE.

Diário da República. (2021). *Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro: Aprova o Regime Geral de Prevenção da Corrupção e cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção*.

Diário da República. (2021). *Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro: Estabelece o regime geral de proteção de denunciantes de infrações*.

Donchev, D., & Ujhelyi, G. (2014). What do corruption indices measure? *Economics & Politics*, 26(2), 309–331. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12037>

- Downe, J., Cowell, R., & Morgan, K. (2016). What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules and/or leadership? *Public Administration Review*, 76(6), 898–909. <https://doi.org/10.1111/puar.12562>
- Easton, G. (2010). Critical realism in case study research. *Industrial Marketing Management*, 39(1), 118–128. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2008.06.004>
- European Commission. (2024). *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217>
- European Commission. (2025). *2025 rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Portugal*.
- Fisman, R., & Svensson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm-level evidence. *Journal of Development Economics*, 83(1), 63–75. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.09.009>
- Fredriksson, P. G., & Svensson, J. (2003). Political instability, corruption and policy formation: The case of environmental policy. *Journal of Public Economics*, 87(7–8), 1383–1405. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00036-1](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00036-1)
- Garoupa, N., & Magalhães, P. C. (2021). Public trust in the European legal systems: Independence, accountability and awareness. *West European Politics*, 44(3), 690–713. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1770410>
- Gaspar, T. R. (2025). *Decifrar a corrupção: Rumo a uma cultura de integridade em Portugal*. Dom Quixote.
- Grabowska-Moroz, B., Grogan, J., Kochenov, D. V., & Pech, L. (2022). Reconciling theory and practice of the rule of law in the European Union. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(2–3), 101–105. <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00183-9>
- GRECO. (2025). *Portugal compliance report: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*.
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 27, 207–229. <https://doi.org/10.1023/A:1008267601329>
- Hammarberg, K., Kirkman, M., & de Lacey, S. (2016). Qualitative research methods: When to use them and how to judge them. *Human Reproduction*, 31(3), 498–501. <https://doi.org/10.1093/humrep/dev334>
- Hassan, S., Wright, B. E., & Yukl, G. (2014). Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333–343. <https://doi.org/10.1111/puar.12216>
- Hess, D. (2009). Catalyzing corporate commitment to combating corruption. *Journal of Business Ethics*, 88(4), 781–790. <https://doi.org/10.1007/s10551-009-0322-7>
- Hill, L. (2013). Conceptions of political corruption in ancient Athens and Rome. *History of Political Thought*, 34(4), 565–587.
- Huther, J., & Shah, A. (2000). *Anti-corruption policies and programs: A framework for evaluation* (Policy Research Working Paper). World Bank.

Hwang, Y., Kim, C.-B., & Yu, C. (2024). The effect of corruption on environmental quality: Evidence from a panel of CIS countries. *Journal of the Knowledge Economy*, 15(1), 2836–2855. <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01236-6>

IMD World Competitiveness Center. (2025). *Portugal competitiveness trends: Overall*.

IMD World Competitiveness Center. (2025). *World competitiveness ranking 2025*. <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>

Institute for Economics and Peace. (2024). *Institute for Economics and Peace*. <https://www.economicsandpeace.org/>

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.

Kallio, H., Pietilä, A.-M., Johnson, M., & Kangasniemi, M. (2016). Systematic methodological review: Developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. *Journal of Advanced Nursing*, 72(12), 2954–2965. <https://doi.org/10.1111/jan.13031>

Kiger, M. E., & Varpio, L. (2020). Thematic analysis of qualitative data: AMEE Guide No. 131. *Medical Teacher*, 42(8), 846–854. <https://doi.org/10.1080/0142159X.2020.1755030>

Kirby, N. (2021). An ‘institution-first’ conception of public integrity. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1620–1635. <https://doi.org/10.1017/S000712342000006X>

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.

Kubbe, I., Baez-Camargo, C., & Scharbatke-Church, C. (2024). Corruption and social norms: A new arrow in the quiver. *Annual Review of Political Science*, 27(1), 423–444. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-095535>

Kuhn, S. T., & Moresi, S. (2019). Prisoner’s dilemma. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy*. Stanford University.

Le Gall, C., Vila-Henninger, L., Caprioli, M., Bussi, M., Teuber, F., Pennetreau, D., Van Ingelgom, V., & Dupuy, C. (2024). Abductive coding: Theory building and qualitative (re)analysis. *Sociological Methods & Research*, 53(2), 968–1001. <https://doi.org/10.1177/00491241211067508>

Lisciandra, M., & Migliardo, C. (2017). An empirical study of the impact of corruption on environmental performance: Evidence from panel data. *Environmental and Resource Economics*, 68(2), 297–318. <https://doi.org/10.1007/s10640-016-0019-1>

Liu, Y., & Dong, F. (2021). Haze pollution and corruption: A perspective of mediating and moderating roles. *Journal of Cleaner Production*, 279, 123550. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123550>

Loureiro, F. N. (2019). Reflexões em torno da configuração moderna da corrupção. *Novos Estudos Jurídicos*, 24(1), 262–282. <https://doi.org/10.14210/nej.v24n1.p262-282>

Macrae, J. (1982). Underdevelopment and the economics of corruption: A game theory approach. *World Development*, 10(8), 677–687. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(82\)90093-6](https://doi.org/10.1016/0305-750X(82)90093-6)

Mallin, C. A. (2018). *Corporate governance* (6th ed.). Oxford University Press.

Marquette, H., & Peiffer, C. (2015). *Corruption and collective action* (DLP Research Paper No. 32). Developmental Leadership Program, University of Birmingham.

Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712. <https://doi.org/10.2307/2946696>

Megías, A., de Sousa, L., & Jiménez-Sánchez, F. (2023). Deontological and consequentialist ethics and attitudes towards corruption: A survey data analysis. *Social Indicators Research*, 170(2), 507–541. <https://doi.org/10.1007/s11205-023-03199-2>

Melgar, N., Rossi, M., & Smith, T. W. (2010). The perception of corruption. *International Journal of Public Opinion Research*, 22(1), 120–131. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edp058>

Merhi, M. I., Hone, K. S., Tarhini, A., & Ameen, N. (2025). The role of e-participation, human capital, and corruption-free on environmental performance. *Information Systems Frontiers*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s10796-024-10493-y>

Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.

Mishler, W., & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative Political Studies*, 34(1), 30–62. <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>

Mocan, N. (2008). What determines corruption? International evidence from microdata. *Economic Inquiry*, 46(4), 493–510. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2007.00107.x>

Monnery, B., & Chirat, A. (2024). Trust in a national anti-corruption agency: A survey experiment among citizens and experts. *European Journal of Political Economy*, 85, 102592. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2024.102592>

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.

Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16. <https://doi.org/10.1007/BF00382668>

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, 61(2), 417–427. <https://doi.org/10.2307/1953254>

O'Donnell, G. (2004). The quality of democracy: Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32–46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>

OCDE. (2017). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>

OCDE. (2024). *Anti-corruption and integrity*. <https://www.oecd.org/en/topics/anti-corruption-and-integrity.html>

OCDE. (2024, March 26). *Anti-corruption and integrity outlook 2024 – Country notes: Portugal*. https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024-country-notes_684a5510-en/portugal_d782a546-en.html

Palmisano, F., & Sacchi, A. (2024). Trust in public institutions, inequality, and digital interaction: Empirical evidence from European Union countries. *Journal of Macroeconomics*, 79, Article 103582. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2023.103582>

Parker, C., & Nielsen, V. L. (2009). The challenge of empirical research on business compliance in regulatory capitalism. *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 45–70. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131555>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2019). Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 305, 10–50.

Pedersen, K. H., & Johannsen, L. (2023). When corruption hits the judiciary: A global perspective on access to justice and corruption. *Oñati Socio-Legal Series*, 13(5), 1258–1280. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1354>

Perlman, B. J., Reddick, C. G., & Demir, T. (2023). A compliance–integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, 83(4), 823–837. <https://doi.org/10.1111/puar.13610>

Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449–471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

Peters, A. (2024). Human rights and corruption: Problems and potential of individualizing a systemic problem. *International Journal of Constitutional Law*, 22(2), 538–561. <https://doi.org/10.1093/icon/moae038>

Poucher, Z. A., Tamminen, K. A., Caron, J. G., & Sweet, S. N. (2020). Thinking through and designing qualitative research studies: A focused mapping review of 30 years of qualitative research in sport psychology. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 12(4), 481–506. <https://doi.org/10.1080/1750984X.2019.1656276>

Przeworski, A. (2019). *Crises of democracy*. Cambridge University Press.

República Portuguesa. (2024). *Agenda anticorrupção: Sumário executivo*.

República Portuguesa. (2025). *MENAC – Mecanismo Nacional Anticorrupção*. <https://mec-anticorrupcao.pt/>

República Portuguesa. (2025). *Perguntas frequentes – Regime Geral da Prevenção da Corrupção*. MENAC. <https://mec-anticorrupcao.pt/faq/regime-geral-de-prevencao-da-corrupcao/>

Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal’s problem. *American Economic Review*, 63(2), 134–139.

Rotaru, C., Bodislav, D.-A., & Georgescu, R. (2016). A review of corruption based on the social and economic evolution of Ancient Greece and Ancient Rome. *Theoretical and Applied Economics*, 23(2[607]), 239–248.

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2nd ed.). Cambridge University Press.

Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>

Rothstein, B., & Uslaner, E. M. (2005). All for all: Equality, corruption, and social trust. *World Politics*, 58(1), 41–72. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0022>

Sánchez-Vidal, J., Ramón-Llorens, M. C., & La Rocca, M. (2024). Corruption and intrapreneurship: The moderating role of family ownership. *International Business Review*, 33(1), 102200. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2023.102200>

Sarantakos, S. (2012). *Social research* (4th ed.). Palgrave Macmillan.

Sartor, M. A., & Beamish, P. W. (2020). Private sector corruption, public sector corruption and the organizational structure of foreign subsidiaries. *Journal of Business Ethics*, 167(4), 725–744. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04148-1>

Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Research methods for business students* (8th ed.). Pearson.

Seligson, M. A. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. *The Journal of Politics*, 64(2), 408–433. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00132>

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599–617. <https://doi.org/10.2307/2118402>

Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2018). Trust no more? On the lasting effects of corruption scandals. *European Journal of Political Economy*, 55, 185–203. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.12.003>

Sulitzeanu-Kenan, R., Tepe, M., & Yair, O. (2022). Public-sector honesty and corruption: Field evidence from 40 countries. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 310–325. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab033>

Tanzi, V., & Davoodi, H. (1997). *Corruption, public investment, and growth* (IMF Working Paper No. 97/139). International Monetary Fund.

Thompson, D. F. (2018). Theories of institutional corruption. *Annual Review of Political Science*, 21, 495–513. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>

Transparency International. (2024). *What is corruption?* <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Transparency International Portugal. (2025). *Índice de percepção da corrupção 2024*. <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2024/>

Transparency International Portugal. (2025). *Proteger quem denuncia*. <https://transparencia.pt/proteger-quem-denuncia/>

Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211–244. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>

Tricker, R. I. (2019). *Corporate governance: Principles, policies, and practices* (4th ed.). Oxford University Press.

Ugale, G., & Hall, C. (2024). *Generative AI for anti-corruption and integrity in government: Taking stock of promise, perils and practice* (OECD Artificial Intelligence Papers No. 12). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/657a185a-en>

União Europeia. (2016). *Tratado da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia*.

United Nations. (2004). *United Nations Convention against Corruption*. United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/learn-about-uncac.html>

UNODC. (2020). *The role of citizens in preventing corruption*.

UNODC. (2025). *What is corruption and why should we care? Corruption: A baseline definition*. United Nations Office on Drugs and Crime.

van Hulst, M. (2025). Abductive analysis in qualitative research. *Public Administration Review*, 85(1), 169–176. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>

Weaver, G. R., Treviño, L. K., & Cochran, P. L. (1999). Corporate ethics programs as control systems: Influences of executive commitment and environmental factors. *Academy of Management Journal*, 42(1), 41–57. <https://doi.org/10.2307/256873>

Wei, S.-J. (2000). How taxing is corruption on international investors? *Review of Economics and Statistics*, 82(1), 1–11. <https://doi.org/10.1162/003465300558533>

Weißmüller, K. S., & Zuber, A. (2023). Understanding the micro-foundations of administrative corruption in the public sector: Findings from a systematic literature review. *Public Administration Review*, 83(6), 1704–1726. <https://doi.org/10.1111/puar.13699>

World Governance Indicators. (2023). *Interactive data access*. World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>

World Justice Project. (2024). *World Justice Project Rule of Law Index 2024*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024>

Wright, B. E., Hassan, S., & Park, J. (2016). Does a public service ethic encourage ethical behaviour? Public service motivation, ethical leadership and the willingness to report ethical problems. *Public Administration*, 94(3), 647–663. <https://doi.org/10.1111/padm.12248>

Zajac, E. J., & Goranova, M. (2026). When the principal is the firm's problem: Principal costs and their corporate governance implications. *Academy of Management Review*, 51(1), 25–56. <https://doi.org/10.5465/amr.2022.0479>

ANEXOS

*Anexo I – Questões efetuadas e respetiva fundamentação teórica***1 - Causas da Corrupção****a. Como caracterizaria, em Portugal, a cultura institucional no que respeita à integridade e à responsabilização? Porquê?**

Fundamentação:

A existência de uma cultura institucional orientada para a integridade é determinante para o funcionamento efetivo das instituições, uma vez que o comportamento dos atores não é moldado apenas por regras formais, mas também por normas informais, rotinas e expectativas partilhadas (North, 1990). Segundo North (idem), na perspetiva institucional, estas “regras do jogo” (formais e informais) condicionam o cumprimento e a responsabilização no exercício de funções públicas. Embora Portugal tenha reforçado a resposta jurídico-penal e desenvolvido esforços adicionais no plano preventivo-administrativo, a literatura salienta que a eficácia dessas medidas depende da sua internalização e aplicação consistente no quotidiano institucional, não se esgotando na dimensão legal (Loureiro, 2017).

b. Em Portugal, de que forma é que os mecanismos de controlo e responsabilização entre representantes e representados falham? De que forma essas falhas podem favorecer comportamentos oportunistas?

Fundamentação:

A questão assenta na Teoria da Agência, segundo a qual as relações entre o “principal” (cidadãos/eleitores) e o “agente” (representantes eleitos e decisores públicos) são estruturalmente marcadas por assimetrias de informação, objetivos potencialmente divergentes e dificuldades de monitorização do desempenho do agente. Neste enquadramento, quando os mecanismos de controlo e de prestação de contas são frágeis, o agente pode agir de forma oportunista, prosseguindo interesses próprios em detrimento do interesse público, explorando a dificuldade do principal em observar e sancionar condutas inadequadas (Jensen & Meckling, 1976).

Assim, a ausência de mecanismos eficazes de controlo tende a aumentar a margem de discricionariedade não supervisionada e a reduzir os custos esperados da infração, criando condições favoráveis a comportamentos oportunistas e, em última instância, a práticas corruptas (Jensen & Meckling, 1976).

c. Até que ponto existe, em Portugal, a percepção de que a corrupção é generalizada? Porquê? Independentemente da sua resposta, como é que essa percepção dominante influencia a eficácia das reformas anticorrupção?

Fundamentação:

Segundo a perspetiva da Teoria da Ação Coletiva, a corrupção torna-se particularmente resistente quando é percecionada como sistémica devido a expectativas partilhadas (Persson, Rothstein, & Teorell, 2013). Neste enquadramento, e segundo os mesmos autores, a crença de que “todos são corruptos” pode funcionar como norma social, reduzindo incentivos individuais para agir de forma íntegra, uma vez que os atores antecipam que a sua conduta isolada dificilmente altera o padrão dominante. Consequentemente, esta percepção tende a deteriorar a confiança e a

fragilizar a eficácia das reformas anticorrupção, ao alimentar ceticismo quanto à aplicação efetiva de novas regras e mecanismos formais (Persson et al., 2013).

No caso português, esta dinâmica é compatível com evidência de desconfiança na Administração Pública e de persistência de práticas informais (como o tráfico de influência de pequena escala), que se reproduzem ao longo do tempo e reforçam percepções negativas sobre o funcionamento institucional (Sousa L. d., 2008).

d. Em que medida a lentidão dos processos judiciais e a percepção de impunidade influenciam a confiança dos cidadãos nas instituições?

Fundamentação:

A confiança dos cidadãos nas instituições assenta, em grande medida, na percepção de que as regras são aplicadas de forma imparcial, consistente e em tempo útil, assegurando a efetividade do Estado de direito. Quando os processos judiciais se prolongam excessivamente, tende a consolidar-se a percepção de que o sistema é incapaz de produzir consequências concretas para comportamentos ilícitos, o que alimenta sentimentos de impunidade e reduz a credibilidade das instituições. Neste sentido, segundo a Teoria Institucional, a legitimidade institucional é vulnerável quando os mecanismos formais existem “no papel”, mas não se traduzem em capacidade efetiva de controlo e sancionamento, erodindo a confiança pública e enfraquecendo a adesão às normas (Thompson, 2018).

Adicionalmente, evidências recentes relativas ao caso português sugerem que a confiança nas instituições representativas, associada à valorização de princípios procedimentais (como legalidade, imparcialidade e transparência), se relaciona com maior intolerância à corrupção e com menor suspeição quanto aos seus efeitos na vida dos cidadãos (Clemente & Sousa, 2024). Assim, por inferência, a morosidade judicial e a percepção de impunidade, ao fragilizarem a confiança institucional, podem contribuir para atitudes mais permissivas e para percepções mais negativas sobre o impacto da corrupção, reforçando a importância analítica desta dimensão (Clemente & Sousa, 2024).

e. Na sua perspetiva, o risco percecionado de deteção e punição é dissuasor em Portugal? Porquê?

Fundamentação:

De acordo com a Teoria dos Jogos, os agentes tomam decisões avaliando custos e benefícios esperados (Macrae, 1982). Segundo o mesmo autor, quando o monopólio de poder se combina com baixa transparência e fraca responsabilização, o risco de punição é percebido como reduzido, tornando racional, do ponto de vista individual, a prática de atos corruptos, já que o ganho esperado supera o custo potencial. Estudos sobre percepção pública indicam que a confiança nas instituições é particularmente afetada pela impressão de que processos judiciais, sobretudo quando envolvem figuras públicas, terminam sem consequências sancionatórias, reforçando percepções de impunidade (de Sousa & Coroadó, 2023).

f. Na sua opinião, os meios de comunicação social têm desempenhado um papel construtivo ou sensacionalista na forma como tratam os casos de corrupção? Que impacto isso tem na percepção pública?

Fundamentação:

A literatura sugere um efeito ambivalente pois por um lado, quando o jornalismo é independente e assente na divulgação de evidência (incluindo auditorias, documentos e investigações sustentadas), pode contribuir para o escrutínio público e reforçar a responsabilização (Charron & Annoni, 2021). Por outro lado, uma maior intensidade de notícias sobre “corrupção” pode elevar as percepções de corrupção e deteriorar a confiança institucional, mesmo quando os cidadãos não têm experiência direta com esses fenómenos, sobretudo se a comunicação social enfatizar repetidamente escândalos e narrativas de impunidade (Brunetti & Weder, 2003). Adicionalmente, a circulação de informação em ambientes digitais e redes sociais tende a amplificar dinâmicas de polarização e de exposição seletiva, contribuindo para percepções mais elevadas e mais extremadas, o que pode reforçar o sentimento de que a corrupção é generalizada e inevitável (Charron & Annoni, 2021).

Assim, questionar se os media têm desempenhado um papel mais construtivo ou sensacionalista permite compreender como a comunicação pública sobre corrupção pode simultaneamente apoiar mecanismos de controlo social e, em certos contextos, alimentar percepções negativas persistentes sobre o funcionamento das instituições (Brunetti & Weder, 2003); (Charron & Annoni, 2021).

2 – Medidas a considerar

O Índice de Perceção da Corrupção (IPC) mede a corrupção percecionada numa escala de 0 a 100. Em Portugal, a pontuação tem vindo a piorar: 62 pontos em 2022 (33.º em 180 países), 61 pontos em 2023 (34.º em 180 países), 57 pontos em 2024 (43.º em 180 países) e 56 pontos em 2025 (46.º em 180 países). Portugal registou em 2025 o pior resultado desde que o Índice de Perceção da Corrupção é publicado (desde 1995).

- a. Na sua perspetiva, por que razão Portugal tende a apresentar, de forma recorrente, classificações relativamente baixas/medianas no Índice de Perceção da Corrupção (IPC)? Que fatores podem explicar este padrão?**

Fundamentação:

Em 2025, o Índice de Perceção da Corrupção atribui a Portugal 56 pontos e a 46.ª posição (em 180 países), representando o pior resultado desde 2012 e refletindo um declínio contínuo desde 2015, associado, nas fontes do índice, a fragilidades nos mecanismos de integridade, percepções de abuso de cargos públicos para benefício privado e problemas de eficácia no combate à corrupção (Transparency International Portugal, 2025). A literatura evidencia que os índices de perceção tendem a refletir dimensões mais amplas da governação e do contexto institucional dos países, o que reforça a utilidade da análise (Donchev & Ujhelyi, 2014). Adicionalmente, estudos comparativos apontam que padrões relativos a corrupção/perceção de corrupção se associam a determinantes estruturais como qualidade das instituições, capacidade de aplicação da lei, transparência e outros fatores de governação, pelo que esta pergunta visa identificar os fatores estruturais e recorrentes que ajudam a explicar o posicionamento de Portugal no Índice de Perceção da Corrupção (Treisman, 2007).

- b. Se pudesse propor três medidas prioritárias para combater a corrupção em Portugal, quais escolheria? Por que razão escolheria essas medidas?**

Fundamentação:

A definição de medidas prioritárias em matéria anticorrupção deve partir do princípio de que não existe uma solução universal aplicável a todos os contextos. A literatura sublinha que a

corrupção assume configurações distintas consoante o sistema político-administrativo, a estrutura económica, os padrões de competição política e as normas sociais, pelo que as respostas eficazes tendem a ser contextualizadas e orientadas para os mecanismos concretos que sustentam o fenómeno em cada país (Johnston, 2005).

Neste enquadramento, a identificação de “três medidas prioritárias” procura captar a perceção do entrevistado quanto às mudanças com maior potencial de impacto estrutural em Portugal.

c. De que forma a digitalização dos serviços públicos pode contribuir para prevenir a corrupção? Que condições e melhorias são necessárias para que esse impacto seja efetivo?

Fundamentação:

A digitalização dos serviços públicos pode reduzir oportunidades de corrupção ao reforçar a transparência, a rastreabilidade dos processos e a responsabilização institucional (Bertot et al., 2010). Mais recentemente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico destaca que a adoção da Inteligência Artificial pode apoiar funções de integridade (p. ex., auditoria e controlo) através da análise e triagem de informação, mas o seu impacto depende de alguns fatores, nomeadamente a qualidade e proteção de dados, mitigação de enviesamentos e supervisão humana (Ugale & Hall, 2024).

d. Como podemos transformar a luta contra a corrupção numa responsabilidade de todos os cidadãos e não apenas das autoridades?

Fundamentação:

A literatura e as orientações internacionais salientam que a participação dos cidadãos reforça o escrutínio público, melhora o acesso à informação e contribui para a criação de normas sociais que valorizam a integridade, aumentando a pressão para que instituições e decisores atuem de forma transparente e responsável (UNODC, 2020). Adicionalmente, evidências empíricas no contexto português indicam que as atitudes dos cidadãos face à corrupção não são homogêneas (Megías et al., 2023). Existem perfis com diferentes níveis de tolerância, influenciados por orientações éticas e por fatores socioeconómicos, em particular, contextos de maior precariedade associam-se a maior tolerância face à corrupção, o que reforça a necessidade de estratégias que envolvam a sociedade e promovam normas e valores de integridade, para além da atuação das autoridades (Megías et al., 2023).

e. Portugal tem várias instituições dedicadas ao combate à corrupção, como por exemplo, o Mecanismo Nacional Anticorrupção, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Tribunal de Contas. Na sua opinião, existe coordenação suficiente entre as mesmas ou há sobreposição e ineficiência?

Fundamentação:

A confiança dos cidadãos nas instituições de controlo e fiscalização assenta, em grande medida, na perceção de que o sistema de integridade pública funciona de forma coerente, previsível e eficaz, assegurando prevenção, deteção e sancionamento de práticas corruptas. A OCDE sublinha que, em ecossistemas institucionais com múltiplos atores, a insuficiente articulação e coordenação entre entidades com competências complementares pode originar sobreposições, lacunas operacionais e respostas inconsistentes, comprometendo a efetividade das políticas de integridade e, consequentemente, fragilizando a confiança pública (OCDE, 2024). Complementarmente, a literatura enfatiza que a credibilidade das entidades de controlo depende

do seu grau de autonomia, da disponibilidade de recursos (humanos, técnicos e financeiros) e da transparência dos seus procedimentos, prioridades e resultados (Rose-Ackerman & Palifka, 2016). O reforço destes elementos tende a aumentar a capacidade de atuação, a reduzir percepções de impunidade e a consolidar a legitimidade institucional (OCDE, 2024); (Rose-Ackerman & Palifka, 2016).

f. Na sua perspetiva, que mudanças concretas na forma de atuar das instituições dedicadas ao combate à corrupção seriam determinantes para reforçar a confiança dos cidadãos?

Fundamentação:

A literatura demonstra que a confiança dos cidadãos nas instituições públicas depende fortemente da percepção de imparcialidade no exercício da autoridade, ou seja, da convicção de que as regras são aplicadas de forma neutra, consistente e sem favorecimentos (Rothstein & Teorell, 2008). No contexto do combate à corrupção, isso significa que a confiança tende a ser reforçada quando as instituições atuam com independência, mas também com mecanismos visíveis de accountability, uma vez que a autonomia institucional, por si só, não é suficiente para gerar legitimidade pública duradoura (Garoupa & Magalhães, 2021). A literatura mostra igualmente que a transparência institucional só produz efeitos positivos sobre a confiança quando é acompanhada por sinais credíveis de desempenho e de cumprimento efetivo de objetivos, e não apenas por divulgação formal de informação (Alessandro et al., 2021). Neste sentido, a pergunta permite explorar se mudanças como maior celeridade nas investigações, melhor comunicação dos resultados alcançados, maior clareza nos critérios de atuação e maior visibilidade das consequências concretas da ação institucional são percecionadas como determinantes para restaurar a confiança dos cidadãos (Alessandro et al., 2021; Garoupa & Magalhães, 2021). Por outro lado, estudos recentes indicam que a confiança nas agências anticorrupção aumenta quando têm acesso a informação concreta sobre o que essas entidades fizeram, alcançaram e corrigiram no plano institucional (Monnery & Chirat, 2024). Assim, esta questão é útil para identificar que mudanças podem tornar a atuação anticorrupção mais credível, mais inteligível para o público e, por essa via, mais capaz de reforçar a confiança cívica (Monnery & Chirat, 2024; Rothstein & Teorell, 2008).

Anexo II – Guião da entrevista

1. Apresentação do entrevistador

- a. Apresentação pessoal
- b. Informação sobre o âmbito da entrevista
- c. Consentimento do entrevistado em conceder e aceitar que a entrevista seja gravada e utilizada
- d. Garantia de confidencialidade

2. Questões sobre o entrevistado

- a. Nome (primeiro e último)
- b. Idade
- c. Formação académica
- d. Organização/Instituição onde exerce funções
- e. Área/Departamento
- f. Cargo/Função atual
- g. Há quanto tempo exerce a função atual?

3. Causas da Corrupção

- a. Como caracterizaria, em Portugal, a cultura institucional no que respeita à integridade e à responsabilização? Porquê?
- b. Em Portugal, de que forma é que os mecanismos de controlo e responsabilização entre representantes e representados falham? De que forma essas falhas podem favorecer comportamentos oportunistas?
- c. Até que ponto existe, em Portugal, a percepção de que a corrupção é generalizada? Porquê? Independentemente da sua resposta, como é que essa percepção dominante influencia a eficácia das reformas anticorrupção?
- d. Em que medida a lentidão dos processos judiciais e a percepção de impunidade influenciam a confiança dos cidadãos nas instituições?
- e. Na sua perspetiva, o risco percecionado de deteção e punição é dissuasor em Portugal? Porquê?
- f. Na sua opinião, os meios de comunicação social têm desempenhado um papel construtivo ou sensacionalista na forma como tratam os casos de corrupção? Que impacto isso tem na percepção pública?

4. Medidas a considerar

- a. O Índice de Perceção da Corrupção (IPC) mede a corrupção percecionada numa escala de 0 a 100. Em Portugal, a pontuação tem vindo a piorar: 62 pontos em 2022 (33.º em 180 países), 61 pontos em 2023 (34.º em 180 países), 57 pontos em 2024 (43.º em 180 países) e 56 pontos em 2025 (46.º em 180 países). Portugal registou em 2025 o pior resultado desde que o Índice de Perceção da Corrupção é publicado (desde 1995). Na sua perspetiva, por que razão Portugal tende a apresentar, de forma recorrente, classificações relativamente baixas/medianas no Índice de Perceção da Corrupção (IPC)? Que fatores podem explicar este padrão?
- b. Se pudesse propor três medidas prioritárias para combater a corrupção em Portugal, quais escolheria? Por que razão escolheria essas medidas?
- c. De que forma a digitalização dos serviços públicos pode contribuir para prevenir a corrupção? Que condições e melhorias são necessárias para que esse impacto seja efetivo?
- d. Como podemos transformar a luta contra a corrupção numa responsabilidade de todos os cidadãos e não apenas das autoridades?
- e. Portugal tem várias instituições dedicadas ao combate à corrupção, como por exemplo, o Mecanismo Nacional Anticorrupção, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Tribunal de Contas. Na sua opinião, existe coordenação suficiente entre as mesmas ou há sobreposição e ineficiência?
- f. Na sua perspetiva, que mudanças concretas na forma de atuar das instituições dedicadas ao combate à corrupção seriam determinantes para reforçar a confiança dos cidadãos?

5. Conclusão

- a. Há algum aspeto relevante que gostaria de acrescentar e que não tenha sido abordado durante a entrevista?
- b. Gostaria de deixar alguma recomendação ou mensagem final relacionada com o combate à corrupção em Portugal?