

Felippe Clemente  
Luís de Sousa  
Pedro Magalhães

## Introdução

A corrupção impede o crescimento económico e mina a confiança nas instituições, sobretudo nas instituições políticas, centrais à democracia representativa. Em contexto de crise e austeridade, os seus efeitos são altamente corrosivos para a legitimidade democrática. As democracias europeias viveram dois momentos difíceis nas últimas duas décadas: a crise das dívidas soberanas, que atingiu a zona euro nos finais da primeira década deste milénio, e a crise sanitária, económica e social, causada pela pandemia de Covid-19, que abalou a Europa no final da segunda década do século XXI. Ambas as crises expuseram insuficiências institucionais e tiveram impactos negativos na confiança dos cidadãos e no seu apoio à democracia enquanto sistema de governo.

Os dados do *Eurobarómetro* comprovam que nestes dois períodos os níveis de satisfação com a democracia na Europa foram particularmente negativos, sobretudo para os países com menor capacidade de resposta. Ao nível da confiança, as coisas não estiveram melhor. A associação entre níveis percecionados de corrupção e de confiança nas instituições políticas resulta clara através de uma análise exploratória dos dados (de Sousa e Coroadó 2022).

A corrupção exposta durante as últimas duas décadas tem afetado, direta ou indiretamente, a perceção dos cidadãos quanto ao desempenho da democracia, bem como os seus níveis de confiança nas instituições. Esta associação poderá ser mais estrutural do que conjuntural. As democracias têm vivido transformações importantes ao nível da dimensão e natureza do Estado e do seu relacionamento

com a economia, ao nível da capacitação dos processos de decisão, ao nível da natureza dos partidos e das eleições e das formas de participação e de cidadania política. A democracia portuguesa não está imune a estas transformações.

A corrupção está muito presente no crescente debate sobre o perigo de perda de apoio à democracia e até mesmo de retrocesso democrático em vários países europeus. Esta tendência é particularmente sensível em países que estiveram sob programas de assistência económica e financeira (vulgo resgate financeiro) e onde o desempenho das instituições basilares da democracia e do Estado de direito tem ficado aquém das expectativas e dos padrões internacionais de referência. O mesmo risco existe em países em que as reformas de melhoria da qualidade da democracia ou tardaram em ser adotadas, ou não foram implementadas de forma consistente.

A este respeito, Portugal apresenta-se como um estudo de caso interessante porque evidencia alguma inconsistência no que diz respeito à relação entre perceções e atitudes dos cidadãos face à corrupção. Estudos empíricos recentes (Hunady 2017; Gouvêa Maciel 2021) demonstram uma forte associação entre os baixos níveis de corrupção percecionada num determinado país e o grau de intolerância dos cidadãos face à corrupção. Em Portugal observamos o oposto. Segundo dados do *Eurobarómetro*, os cidadãos portugueses demonstram, à semelhança dos países nórdicos, um elevado grau de intolerância à corrupção, mas, ao invés dos países nórdicos, acreditam que a corrupção é bastante difusa no país.

É sob este pano de fundo que o projeto «EPOCA – Corrupção e crise económica, uma combinação perigosa: compreender as interações processo-resultado na explicação do apoio à democracia» surge como uma tentativa de procurar compreender de que forma e em que medida os contextos de crise económica influenciam as perceções e entendimento dos cidadãos sobre a corrupção, especialmente as formas que incidem ou envolvem os atores, processos e instituições políticas. O objetivo geral deste estudo foi o de analisar em que medida os resultados económicos (reais e percecionados) têm impacto na forma como os cidadãos veem a extensão da corrupção no seu país e os efeitos desta nas suas vidas pessoais e profissionais e como é que essas perceções ajudam a explicar os níveis de apoio à democracia.

Neste sentido, desenvolveu-se, de forma faseada e estruturada, um inquérito à população, com dois objetivos em vista:

- Por um lado, compreender como é que os portugueses avaliam a situação económica do país, em duas dimensões complementares (crescimento e desigualdade), e percecionam o impacto do contexto económico onde vivem e desenvolvem as suas atividades no seu bem-estar;
- Por outro lado, replicar algumas das questões sobre as atitudes, perceções e experiências (autodeclaradas) de corrupção dos portugueses, desenvolvidas no âmbito do primeiro grande inquérito sobre esta temática, realizado em 2006, intitulado *Corrupção e Ética em Democracia: o Caso de Portugal*, financiado pela FCT [POCI/CPO/60031/2004], bem como desenhar e aplicar novos indicadores que permitam produzir conhecimento teórico e empírico inovador neste domínio.

O inquérito foi realizado por questionário e de forma presencial junto de uma amostra representativa da população portuguesa ( $N = 1020$  inquiridos) com idades entre os 18 e os 75 anos residente em Portugal entre dezembro de 2020 e abril de 2021. A ficha técnica do inquérito encontra-se disponível nos anexos do livro.

Neste livro debruçamo-nos apenas sobre a segunda dimensão do inquérito, procurando compreender, em linha com o objetivo do estudo de 2006,<sup>1</sup> «o que pensam os portugueses sobre a corrupção? – perceções – atitudes – práticas», desbravando a complexidade da dimensão subjetiva do fenómeno, através do uso de dados observacionais e de uma abordagem de métodos mistos. Com isto, por um lado, contribuímos para uma discussão informada sobre a importância das normas sociais para compreender a tolerância e resiliência da corrupção em democracia e, por outro lado, alertamos os decisores para a necessidade de integrar este contributo empírico na reflexão sobre o desenho de políticas e intervenções legislativas e institucionais neste domínio, com vista a melhorar a sua eficácia.

---

<sup>1</sup> Os resultados do estudo de 2006 encontram-se publicados no livro de Luís de Sousa e João Triães (de Sousa e Triães 2008).

Grande parte da investigação empírica sobre corrupção em Portugal durante os últimos vinte anos centrou-se no estudo das perceções, atitudes e práticas de corrupção, através de dados obtidos em inquéritos, estudos experimentais, grupos focais e entrevistas aos cidadãos, em geral, e, em menor grau, a políticos, empresários, funcionários públicos e outros públicos-alvo.

Ao longo desta publicação procuraremos analisar vários aspetos e dimensões subjetivas do fenómeno, com enfoque nas perceções sobre a incidência da corrupção na sociedade ou em determinados sectores de risco, nas dimensões conceptuais e nos julgamentos que os cidadãos fazem dos vários tipos de corrupção, nas experiências autorreportadas de corrupção e no papel que o cidadão pode desempenhar em matéria de prevenção, por via da denúncia e da punição eleitoral deste tipo de comportamentos.

O processo de elaboração deste livro talvez seja menos interessante para o leitor do que o seu conteúdo, mas não poderíamos deixar de dar conta do cuidado, rigor e dedicação que pusemos na sua conceção nem de apresentar uma breve explicação sobre o seu propósito.

Os vários capítulos são versões melhoradas de comunicações apresentadas na conferência final do projeto EPOCA, realizada no Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa), em parceria com a representação portuguesa da *Transparency International* (TI-PT) e com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), nos dias 22 e 23 de setembro de 2022. A conferência teve como objetivo avaliar os desenvolvimentos no domínio do estudo das perceções, atitudes e experiências (autodeclaradas), identificando tendências e padrões gerais no desenho e desenvolvimento de questionários em pesquisas nacionais e transnacionais, discutindo os principais resultados e avanços neste domínio e sinalizando lacunas na literatura ou aspetos que carecem de estudo mais aprofundado. O evento reuniu responsáveis por inquéritos transnacionais sobre corrupção, académicos nacionais e estrangeiros que trabalham sobre estas matérias, ativistas anticorrupção e alunos de mestrado e doutoramento a desenvolver teses neste domínio.

A convergência e complementaridade de diferentes perspetivas disciplinares, abordagens teóricas e metodologias de análise, tendo por base o mesmo conjunto de dados obtidos através de um inquérito a uma amostra representativa da população portuguesa, resultou

num conjunto de contributos inovadores, que quisemos compilar e divulgar através de uma publicação coletiva. A presente obra é fruto do esforço colaborativo entre vários membros da equipa de investigação do EPOCA, alguns convidados externos e alunos de mestrado, que têm vindo a desenvolver as suas dissertações em parceria com o projeto. Trata-se de um contributo exploratório e multidisciplinar para o estudo das perceções, atitudes e práticas de corrupção em Portugal, que se nos afigura interessante para o grande público e útil para quem pretende desenvolver um projeto de investigação sobre estas matérias.

Embora os estudos compilados nesta coletânea não tenham por objetivo apresentar recomendações ou informar políticas, tanto os coordenadores como os autores estão conscientes das implicações sociais e políticas de alguns dos resultados do inquérito e da sua importância para o desenho de medidas de prevenção adequadas ao contexto e aos indivíduos a que se destinam. Para além das normas legais/formais que governam o exercício de funções de autoridade delegada, os cidadãos também desenvolvem expectativas relativamente ao exercício dessas funções. Essas expectativas ajudam a perceber, por um lado, por que é que um indivíduo tolera e pactua com determinadas práticas e comportamentos contrários aos fins e valores das instituições democráticas, ou, por outro lado, por que é que condena determinadas práticas e comportamentos no exercício de funções como corruptas ou, no mínimo, impróprias, não obstante não configurarem uma violação da lei. As normas sociais são importantes para a gestão dos riscos de integridade tanto no sector público como no sector privado e traduzem regras não escritas de comportamento no exercício de funções. Quando as normas legais/formais falham ou são omissas na regulação de determinada conduta ou na gestão da interação entre cidadãos e detentores de cargos de autoridade delegada, as normas sociais podem ditar as regras do jogo. Pensar o desenho de políticas e intervenções de controlo da corrupção sem incorporar conhecimento sobre a forma como os cidadãos entendem e interagem com o fenómeno numa determinada sociedade ou sector é receita para o insucesso.

A estratégia nacional de combate à corrupção (ENCC), aprovada por resolução do Conselho de Ministros de 18 de março de 2021, identifica um conjunto de prioridades em matéria de prevenção,

deteção e repressão do fenómeno da corrupção em Portugal. A produção e divulgação de conhecimento científico sobre o fenómeno é tida como uma das «sete prioridades para reduzir o fenómeno da corrupção em Portugal». Neste sentido, o projeto EPOCA apresenta um contributo concreto para o cumprimento deste objetivo estratégico, longe dos chavões e parangonas mediáticos e assente na produção de conhecimento científico, acessível e verificável, sujeito a escrutínio e crítica, proporcionando deste modo dados confiáveis e necessários para a tomada de decisões e o desenvolvimento de políticas de controlo mais robustas. A recolha de dados através do uso de um inquérito a uma amostra representativa da população portuguesa obedeceu aos mais elevados padrões de rigor e de excelência na investigação, pelo que constitui uma referência para quem procure um ponto de entrada para o estudo do fenómeno da corrupção em Portugal. Esta obra coletiva, ainda que dirigida a um público alargado, visa contribuir para um debate mais informado sobre a dimensão subjetiva do fenómeno da corrupção e da sua resiliência em democracia, oferecendo pistas sobre as prioridades e os limites de intervenção das políticas de controlo.

Depois desta breve introdução, apresentamos a estrutura do livro, o qual se encontra organizado em seis capítulos. No capítulo 1, Raquel Rego, Felipe Clemente e Luís de Sousa exploram a associação entre valores democráticos/confiança nas instituições democráticas e experiência de corrupção, com o intuito de detalhar perfis sociais. Os autores partem do pressuposto de que o entendimento que os cidadãos têm dos valores que prezam em democracia e o seu grau de confiança no papel que as instituições democráticas desempenham para realizar e proteger esses valores estão associados ao modo como percebem a corrupção. Através de uma análise de correspondências múltiplas, os autores identificam dois perfis de cidadãos – os «democratas otimistas» e os «democratas céticos» – que poderão servir de ponto de partida para novas análises. No capítulo 2, Gustavo Gouvêa Maciel e Inês F. Santos analisam os resultados da pergunta aberta sobre o que os portugueses entendem sobre corrupção, introduzida no questionário após ter sido previamente testada no âmbito dos grupos focais. Através de uma análise de rede dos termos que os inquiridos utilizaram para descrever o que é a corrupção no contexto português, os autores identificaram duas definições

sociais coexistentes: uma definição minimalista, que consiste no entendimento de que a corrupção significa «roubo de dinheiro por políticos», e uma definição maximalista, que descreve a corrupção como «más condutas com benefícios privados que desvirtuam o propósito das instituições». No capítulo 3, Carlos Eduardo Bento e Felipe Clemente comparam as definições sociais de corrupção em dois contextos diferentes de governança democrática. Os resultados do inquérito de 2006, cujo trabalho de campo decorreu num período normal de governança democrática, são justapostos aos resultados do inquérito de 2021, obtidos num contexto de crise pandémica com múltiplos efeitos (sanitários, sociais, económicos, institucionais e políticos) no bem-estar dos indivíduos. O estudo sugere uma deterioração das atitudes dos inquiridos em algumas dimensões da definição social de corrupção durante o contexto de crise pandémica, que importa explorar em futuras investigações e através de modelos de análise mais complexos. No capítulo 4, Felipe Clemente e Luís de Sousa olham para a dimensão geracional das perceções de corrupção em Portugal, utilizando, para o efeito, um conjunto de dados observacionais obtidos através da aplicação de um breve questionário durante uma das fases de implementação dos seis grupos focais que antecederam e informaram o desenho do inquérito à população. Trata-se de um estudo exploratório, mas que identifica um conjunto de associações entre as diferenças geracionais e as perceções e práticas de reporte de ocorrências de corrupção a explorar em futuros inquéritos. No capítulo 5, Carlos Seixas, Marcelo Moriconi e Patrícia Calca, partindo da constatação, apoiada em dados do inquérito, de que os elevados níveis percecionados de corrupção no futebol não têm um impacto negativo no interesse demonstrado em relação à modalidade, procuram compreender, através de uma análise estatística de vários indicadores, o que explica essa indiferença dos indivíduos face aos escândalos que vão sendo relatados na comunicação social e o amplo consenso na opinião pública sobre a incidência da corrupção no sector. Por último, no capítulo 6, Adrián Megías, Gustavo Gouvêa Maciel, Fernando Jiménez e Luís de Sousa apresentam uma comparação detalhada dos resultados obtidos para um conjunto de perguntas comuns sobre corrupção aplicadas em dois inquéritos nacionais: o primeiro, realizado em Portugal, de dezembro de 2020 a abril de 2021, e o segundo, realizado em Espanha, de setembro a outubro

de 2022. O livro termina com uma breve conclusão, onde procurámos sintetizar as principais conclusões dos vários estudos e enfatizar a importância dos estudos sobre as perceções, atitudes e práticas da corrupção para a definição de políticas de controlo da corrupção mais informadas e sensíveis aos contextos socioculturais a que se destinam.

## **Bibliografia**

- de Sousa, L., e Triães, J., org. 2008. *A Corrupção e os Portugueses – Atitudes, Práticas e Valores*. Lisboa: Edições RCP.
- de Sousa, L., e Coroado, S., orgs. 2022. *Ethics and Integrity in Politics: Perceptions, Control, and Impact*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Gouvêa Maciel, G. G. 2021. «What we (don't) know so far about tolerance towards corruption in European democracies: measurement approaches, determinants, and types». *Social Indicators Research*, 157 (1): 1131-1153.
- Hunady, J. 2017. «Individual and institutional determinants of corruption in the EU countries: the problem of its tolerance». *Economia Politica*, 34 (1): 139-157.