



OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

ATAS DA CONFERÊNCIA

PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

Um caminho para o
desenvolvimento sustentável

COORDENAÇÃO

Francisco Pereira Coutinho

Maria João Carapêto

Emellin de Oliveira

ATAS DA CONFERÊNCIA

**PAZ,
JUSTIÇA E
INSTITUIÇÕES
EFICAZES**

Um caminho para o
desenvolvimento sustentável



OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

ATAS DA CONFERÊNCIA

PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

Um caminho para o
desenvolvimento sustentável

COORDENAÇÃO

Francisco Pereira Coutinho

Maria João Carapêto

Emellin de Oliveira

ATAS
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES:
UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

MARIA JOÃO CARAPÊTO
EMELLIN DE OLIVEIRA

REVISÃO

JOÃO PEDRO PIMENTA

SECRETARIADO EXECUTIVO

MARIANA FERREIRA
CLÁUDIA SILVA
MARGARIDA MARTINS

EDIÇÃO

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
CEDIS, CENTRO DE I & D SOBRE DIREITO E SOCIEDADE
Campus de Campolide
1099-032 Lisboa
PORTUGAL

AGOSTO 2019

SUPORTE IMPRESSO

Impressão: 150 exemplares
ISBN 978-989-8985-01-9

SUPORTE DIGITAL

ISBN 978-989-8985-02-6

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação
são da exclusiva responsabilidade do(s) seus(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro
qualquer processo, sem prévia autorização escrita do editor,
é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva para a prevenção e combate à corrupção

JULIA GRACIA

Sumário: I. Introdução. II. A corrupção como um problema do principal-agente. III. A teoria da ação coletiva aplicada à prevenção e combate à corrupção: uma abordagem complementar. 2.1. As iniciativas de ação coletiva: conceito e tipos. IV. Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva. V. Conclusão.

Resumo: Com a crescente conscientização sobre os efeitos deletérios da corrupção no desenvolvimento sustentável, as políticas de prevenção e combate ao fenômeno têm ganhado destaque na agenda política global. Ao menos duas abordagens propõem causas e soluções aparentemente distintas: a corrupção é descrita como sendo um problema do principal-agente ou de ação coletiva. A partir de um enfoque não excludente da teoria da agência, o artigo introduz brevemente as contribuições que modelaram as políticas tradicionais de combate à corrupção, bem como os questionamentos que recebe, nomeadamente quanto à dificuldade em explicar as situações de corrupção sistêmica ou de persistência do fenômeno apesar dos investimentos em medidas anticorrupção. Na sequência, avalia-se a evolução da teoria da ação coletiva, para então apresentar sua dimensão prática, neste contexto entendida como os processos de cooperação entre as várias partes interessadas com o objetivo de combater conjuntamente a corrupção. Nas linhas conclusivas, o artigo questiona quais os desafios que as ações coletivas enfrentam e as possíveis soluções para dar suporte às iniciativas.

Palavras-chave: *corrupção, prevenção, combate, principal-agente, ação coletiva, cooperação.*

Abstract: With the growing awareness of the deleterious effects of corruption on sustainable development, policies to prevent and combat the

phenomenon have gained prominence in the global political agenda. At least two approaches propose seemingly distinct causes and solutions: corruption is described as being a principal-agent problem or a collective action one. Based on a non-exclusive approach to the agency theory, the article briefly introduces the contributions that have shaped traditional anti-corruption policies, as well its critical questionings, namely the difficulty in explaining situations of systemic corruption or the persistence of the phenomenon despite investments in anti-corruption measures. Subsequently, the article evaluates the evolution of the theory of collective action, to present its practical dimension, in this context understood as the processes of cooperation among the various stakeholders with the aim of jointly combating corruption. The last Section questions what challenges collective action initiatives experience and offers possible solutions to support them.

Key Words: *corruption, prevention, combat, principal-agent, collective action, cooperation.*

I. Introdução

A prevenção e combate à corrupção representam dois grandes desafios na atualidade. Com um efeito corrosivo na sociedade, esta mina as instituições democráticas e o estado de direito¹. O fenômeno, reconhecidamente, constitui um obstáculo ao crescimento econômico global e ao desenvolvimento sustentável². De fato, na agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ONU), uma das metas do Objetivo 16 é “[r]educir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”. Isto porque em sociedades onde predomina a corrupção, as iniciativas de sustentabilidade não serão bem-sucedidas³.

¹ FRITZ HEIMANN e MARK PIETH, *Confronting Corruption: Past Concerns, Present Challenges, and Future Strategies* (New York: Oxford University Press, 2018), p. 14.

² Os números são expressivos: o Fundo Monetário Internacional estima que o custo anual do suborno é de 1,5 a 2 trilhões de dólares, o equivalente a cerca de dois por cento do PIB global (International Monetary Fund – Fiscal Affairs and Legal Department, *Corruption: Costs and Mitigating Strategies (Staff Discussion Note N°. 16/05)*, 2016, p. 5).

³ OLAJOBI MAKINWA, ‘Collective Action: The UN Global Compact’s Innovative Solutions for Change’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 135–46 (p. 144).

Esta crescente conscientização sobre os efeitos deletérios da corrupção tem influenciado as políticas globais de prevenção e combate. Entretanto, apesar dos consideráveis investimentos feitos para enfrentar e frear o problema, “a corrupção provou ser um inimigo muito resiliente, muitas vezes bem organizado e entrincheirado”⁴.

Ocorre que as causas da corrupção são complexas e as formas de controle não são totalmente compreendidas. Além disso, é dinâmica, alterando sua forma consoante as mudanças no cenário global, as políticas de combate e as inovações técnicas. O estudo da corrupção perpassa, portanto, várias áreas de conhecimento, como a ciência política, a economia, o direito e a sociologia, para mencionar algumas. Este trabalho traz duas teorias oriundas da ciência política e da economia institucional⁵, que propõem causas e soluções aparentemente distintas: a corrupção é descrita como sendo um problema do principal-agente ou de ação coletiva.

O artigo é estruturado da forma seguinte. O capítulo II introduz brevemente a teoria da agência, responsável pelas contribuições que modelaram as políticas tradicionais de combate à corrupção, bem como os questionamentos que recebe, nomeadamente quanto à dificuldade em explicar as situações de corrupção sistêmica ou de persistência do fenômeno apesar dos investimentos em medidas anticorrupção. Já no capítulo III apresenta-se a corrupção sob a perspectiva da ação coletiva, para então delinear sua dimensão prática. O capítulo IV traz os desafios que as ações coletivas enfrentam e as possíveis soluções para dar suporte às iniciativas, seguido de uma breve conclusão no capítulo V.

⁴ BO ROTHSTEIN, ‘Fighting Systemic Corruption: The Indirect Strategy’, *Daedalus*, 147.3 (2018), 35–49 (p. 36).

⁵ SUSAN ROSE-ACKERMAN, ‘The Institutional Economics of Corruption’, in *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, ed. by Gjalte de Graaf, Patrick von Maravic, and Pieter Wagenaar (Opladen: B. Budrich, 2010), pp. 47–63 (p. 47 e seg.).

II. A corrupção como um problema do principal-agente

Como brevemente referido nas linhas introdutórias, a teoria da agência tem marcado a pauta no que diz respeito à compreensão da corrupção e, conseqüentemente, às formas de sua prevenção e combate⁶.

A referida teoria descreve a relação em que uma parte, seja um indivíduo ou um grupo (o principal), delega autoridade para que outra parte, formada por um ou mais atores (os agentes), possa agir em seu nome e interesse. O primordial problema para o principal reside em assegurar a atuação do agente com tal propósito⁷.

Parte-se dos seguintes pressupostos: (i) tanto o principal como o agente possuem interesses distintos, (ii) ambos fazem escolhas racionais, e (iii) o principal não possui todas as informações sobre as ações do agente⁸.

Essa assimetria informacional impede que o principal supervisione a todo tempo e com plena capacidade o agente, o que proporciona a este último certo grau de discricionariedade para agir em proveito próprio, muitas vezes às custas do interesse do principal⁹. Em outras palavras, muito embora caiba ao agente levar a cabo as estratégias necessárias para fomentar os interesses do principal, pode vir a seguir e concretizar seus próprios interesses.

A corrupção, logo, é usualmente concebida um problema do principal-agente. Uma das definições mais amplamente difundida e utilizada – “o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado”¹⁰ – é

⁶ HEATHER MARQUETTE e CARYN PEIFFER, *Corruption and Collective Action*, 2015, p. 2; ANNA PERSSON, BO ROTHSTEIN e JAN TEORELL, ‘Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem’, *Governance*, 26.3 (2013), 449-71 (pp. 450-51).

⁷ BARRY M. MITNICK, ‘The Theory of Agency. The Policing “Paradox” and Regulatory Behavior.’, *Public Choice*, 24.1 (1975), 27-42 (p. 27).

⁸ NICO GROENENDIJK, ‘A Principal-Agent Model of Corruption’, *Crime, Law & Social Change*, 27 (1997), 207-29 (p. 207 e seg.).

⁹ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 2.

¹⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, ‘O Que é Corrupção?’, 2018 <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>> [acessado 11 de outubro de 2018].

pautada na teoria da agência¹¹, uma vez que a ideia de “poder confiado” envolve um relacionamento de agência e “abuso” implica que o agente está a atuar de forma contrária ao interesse do principal.

Note-se que a corrupção, sob esta perspectiva, possui duplo aspecto, ligado em última análise ao comportamento de “busca de renda”¹² (*rent-seeking*). No primeiro, a classe política representa o principal e os funcionários públicos (ou burocratas, em um sentido mais amplo), os agentes. Nesta hipótese, cabe ao principal controlar a atuação dos agentes, para o fim de responsabilização e prestação de contas. Entretanto, sem a supervisão adequada, o poder discricionário dos agentes permite-lhes direcionar a renda para si¹³.

No segundo aspeto, a classe política ou os burocratas tornam-se o agente da coletividade, sendo o público concebido, de forma ampla, como o principal. Aqui, o agente abusa de seu cargo e do serviço que presta para garantir a captura da renda advinda do próprio público, que por sua vez, na qualidade de principal, não logra monitorar nem responsabilizar adequadamente os agentes¹⁴.

Em outras configurações, o modelo do principal-agente expande-se para incluir o cliente¹⁵, ou seja, um terceiro em favor de quem o agente

¹¹ Igualmente, os conceitos propostos por SUSAN ROSE-ACKERMAN (*Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 91.), mais orientado para a corrupção envolvendo o setor público, e KLITGAARD (ROBERT KLITGAARD, RONALD MACLEAN-ABAROA e LINDSAY H. PARRIS, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland: ICS Press, 2000), p. 2.), mais abrangente por incluir o setor privado, expressam a teoria da agência aplicada à corrupção.

¹² Como explica KRUEGER, as restrições efetuadas na economia pelo governo dão origem à competitividade pela busca de renda econômica; em alguns casos, tal competitividade usa meios legais, mas em outros casos pode dar-se por meio da corrupção, dentre outras atividades ilícitas (ANNE O. KRUEGER, ‘The Political Economy of the Rent-Seeking Society’, *The American Economic Review*, 64.3 (1974), 291–303 (p. 291)).

¹³ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption cit.*, p. 2.

¹⁴ S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform cit.*, p. 92 e seg.; R. KLITGAARD, R. MACLEAN-ABAROA e L. H. PARRIS, *Corrupt cities cit.*, p. 33 e seg.

¹⁵ No modelo principal-agente-cliente.

atua em detrimento do principal; esses terceiros, inclusive, podem pertencer ao grupo¹⁶ do principal¹⁷.

Em quaisquer das situações, ganham relevo as escolhas racionais dos agentes, os quais buscam maximizar os benefícios que podem retirar para si. Surgem, assim, as oportunidades para a prática de atos de corrupção. Neste sentido, as políticas tradicionais de combate e prevenção da corrupção são dirigidas a editar legislação mais rigorosa, reduzir a discricionariedade dos agentes públicos, por meio de uma maior supervisão¹⁸, do incentivo à transparência no governo e do apoio a grupos da sociedade civil que possam atuar como observadores (*watchdogs*), bem como ao fortalecimento das sanções¹⁹.

De fato, nos 115 estudos sobre a possível relação entre corrupção e crescimento econômico analisados por Ugur e Dasgupta, há “explícita” referência ou bem está fortemente relacionado ao modelo do principal-agente²⁰, o que demonstra a sua predominância²¹.

Entretanto, depois dos esforços e investimento dedicados nas últimas três décadas, o efeito limitado das iniciativas tradicionais, mesmo com os significativos avanços em matéria de cooperação para o desenvolvimento e de repressão criminal internacional, desafia a compreensão não só pela

¹⁶ Sob esta perspectiva, a dificuldade do principal é agravada pela sua limitação em disciplinar o comportamento do terceiro que não pertence àquela organização (LAMBROS PECHLIVANOS, ‘Self-Enforcing Corruption. Information Transmission and Organizational Response’, in *The New Institutional Economics of Corruption*, ed. by Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube, and Matthias Schramm (Oxon: Routledge, 2005), pp. 93–111 (p. 94 e seg.).

¹⁷ R. KLITGAARD, R. MACLEAN-ABAROA e L. H. PARRIS, *Corrupt cities* cit., p. 31 seg.; L. PECHLIVANOS, *Self-enforcing* cit., p. 94 e seg.

¹⁸ Vejamos, por exemplo, a fórmula metafórica proposta por Klitgaard para explicar a corrupção, qual seja, $C = M + D - A$, onde C é corrupção, M é monopólio, D é discricionariedade e A é *accountability*, neste trabalho traduzida por prestação de contas e responsabilização (R. KLITGAARD, R. MACLEAN-ABAROA e L. H. PARRIS, *Corrupt cities* cit., p. 26 e seg.).

¹⁹ C. MARQUETTE e H. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 2; B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 41.

²⁰ MEHMET UGUR e NANDINI DASGUPTA, *Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and beyond: A Systematic Review* (London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2011), pp. 43–44 <<http://eppi.ioe.ac.uk/>> [acesso em 11 October 2018].

²¹ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 2.

sua persistência, como também pelas hipóteses de corrupção sistêmica²². Como refere Mungiu-Pippidi sobre a “nova era anticorrupção”, o período revestiu-se de grande expectativa, porém apresentou resultados humildes²³.

Na tentativa de entender o porquê das falhas, parte da literatura acadêmica veio recentemente a debater abordagens distintas que melhor explicariam situações como a mencionada corrupção sistêmica. Uma dessas perspectivas²⁴ é compreender a corrupção como um problema de ação coletiva²⁵.

Em certa medida, alguns proponentes da teoria da ação coletiva trabalham-na em exclusão ao modelo do principal-agente. Persson, Rothstein e Teorell, por exemplo, referindo-se ao modelo do principal-agente, afirmam que as reformas anticorrupção têm falhado porque há uma “descaracterização teórica do problema da corrupção sistêmica”²⁶. Aponta-se aqui a ausência de um “principal incorruptível” no binômio principal-agente. Nesta perspectiva, todos os indivíduos, sejam eles principais, agentes ou terceiras partes (clientes), direcionam suas ações para a maximização dos interesses pessoais.

²² De acordo com Rothstein, corrupção sistêmica é aquela em que “as práticas corruptas são a regra nas interações entre os cidadãos e os funcionários públicos” (B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 37).

²³ Apud B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 37.

²⁴ Sob uma perspectiva mais voltada para a responsabilidade social corporativa, Rose-Ackerman afirma que a “ação coletiva pode ser a única forma de produzir mudanças generalizadas no comportamento” (tradução – SUSAN ROSE-ACKERMAN, “Grand Corruption and the Ethics of Global Business”, *Journal of Banking & Finance*, 26.9 (2002), 1889–1918 (pp. 188–89)). Igualmente, Klitgaard reconhece a ação coletiva como catalisador de mudanças (ROBERT KLITGAARD, *Addressing Corruption Together, The Development Assistance Committee: Enabling Effective Development* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2015), pp. 41 e seg. <[https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL Addressing corruption together.pdf](https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf)> [acesso em 20 April 2018]. Destaque-se que os autores costumam trabalhar o modelo do principal-agente em suas obras.

²⁵ MARQUETTE e PEIFFER, *Corruption* cit., pp. 3–5; A. PERSSON, B. ROTHSTEIN e J. TEORELL, *Why anticorruption reforms* cit., p. 453 e seg.; B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 41 seg.

²⁶ A. PERSSON, B. ROTHSTEIN e J. TEORELL, *Why anticorruption reforms* cit., pp. 449 e seg.

Observe-se que o modelo do principal-agente não pressupõe necessariamente a existência de um “principal incorruptível”. Entretanto, coloca-se a questão de que, quando aplicado ao setor público, o funcionário não possui a propriedade ou participação material sobre o bem público. Segundo Marquette e Peiffer, a resposta a este problema reside em encontrar formas de criar “(um sentido de) propriedade e direitos de propriedade na administração pública, e alinhar os interesses dos agentes com os dos principais”²⁷.

III. A teoria da ação coletiva aplicada à prevenção e combate à corrupção: uma abordagem complementar

A teoria da ação coletiva, desenvolvida por Mancur Olson, apresenta o seguinte problema: “mesmo que todos os indivíduos em um grupo grande sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus interesses ou objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou do grupo”²⁸. Existem interesses conflitantes entre os membros do grupo que desencorajam a ação conjunta, é o chamado comportamento “desertor” (*deflecting*). E isto constitui um problema, na medida em que a escolha racional individual produz um resultado que é coletivamente inferior para o grupo.

Pontue-se que o interesse individual será satisfeito com a utilização de benefícios que podem ser: excludentes ou não (se os indivíduos puderem ser impedidos de usá-los), e rivais ou não (se a utilização por determinada pessoa significa a diminuição da quantidade disponível para os demais interessados). Assim, os bens privados são excludentes e rivais²⁹.

²⁷ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 6 (tradução).

²⁸ MANCUR OLSON, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Twentieth (Cambridge: Harvard University Press, 2002), p. 2 (tradução).

²⁹ LEONARDO ALBUQUERQUE MARQUES, ‘Os Interesses Difusos Revisitados’, *Debates Em Direito Público: Revista de Direito Dos Advogados Da União*, 13.13 (2014), 79–107 (p. 91) <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/79076>> [acessado em 14 de outubro de 2018].

Já os bens comuns ou públicos³⁰, em regra, são não excludentes e não rivais. Entretanto, porque são não excludentes, os indivíduos que não contribuíram para esse bem comum ainda assim podem beneficiar-se dele: é o chamado “comportamento parasitário”³¹ (*free-rider*). O problema de ação coletiva surge porque o benefício coletivo, neste caso, não é alcançado no seu potencial máximo³².

Aplicado à corrupção, o problema da ação coletiva é de duas ordens. Em certos contextos, os indivíduos têm incentivo para desertar (envolvendo-se em atos de corrupção), não importando o que a maioria faça: nessas situações, ocorre o comportamento “parasitário” já mencionado. A coletividade, portanto, é privada de ter um “ambiente livre de corrupção”³³.

Em outras situações, níveis maiores ou menores de deserção (ou de cooperação) podem ser reforçados pelo comportamento que ocorre no próprio grupo: se a maioria está a desertar (subornando, por exemplo), então pode ser racional para cada indivíduo também o fazer³⁴. É o que se denomina “armadilha social” (*social trap*), diretamente relacionada à falta de confiança que os indivíduos pertencentes ao mesmo grupo possuem entre si. As decisões não são orientadas pela maximização do benefício pessoal, mas pela avaliação da estratégia que provavelmente os demais indivíduos adotariam na mesma situação³⁵.

Ao comparar os modelos do principal-agente e da ação coletiva, vemos que ambas as teorias se pautam nas escolhas racionais dos indivíduos, ou seja, dos cálculos individuais que determinam o envolvimento em corrupção. Dessa forma, as teorias não seriam incompatíveis entre si, já que o controle sobre os indivíduos, seja do agente, seja do “parasita”, somado a sanções eficazes, mostram-se fundamentais em ambos os modelos³⁶.

³⁰ Por exemplo, inclui os recursos comuns, que são não excludentes, porém rivais (podem esgotar-se) (H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 3) e os monopólios naturais, que são bens excludentes, mas não rivais (L. A. MARQUES, *Os interesses* cit., p. 93).

³¹ Também traduzido por “comportamento do carona”.

³² H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 3.

³³ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 3 (tradução).

³⁴ A. PERSSON, B. ROTHSTEIN e J. TEORELL, *Why anticorruption reforms* cit., pp. 449 e seg.; H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., pp. 3 e seg.

³⁵ B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 42.

³⁶ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 6.

Ademais, mesmo nos cenários de corrupção sistêmica, pode haver instituições que se mantenham protegidas da corrupção generalizada. Nestes casos, o modelo do principal-agente, com o controle do agente, supervisão adequada e sanções mais severas, pode auxiliar no aspecto preventivo³⁷.

Por fim, como alerta Rose-Ackerman, a corrupção sistêmica comporta situações em que altos funcionários e políticos irão criar “ambientes institucionais que facilitem seu enriquecimento ilícito”. Aqui, o modelo do principal-agente pode igualmente servir, desde que se faça uma reforma que implique uma ampla reestruturação do órgão público corrupto, com “substituição de pessoal, a mudança de tarefas e a introdução de supervisão externa, talvez da sociedade civil”³⁸.

3.1. As iniciativas de ação coletiva: conceito e tipos

Mas, afinal, o que significa a teoria da ação coletiva transformada em instrumento de prevenção e combate à corrupção?

O Instituto do Banco Mundial (WBI) foi um dos pioneiros no estudo da teoria da ação coletiva aplicada à corrupção, bem como no desenvolvimento³⁹ dos tipos de iniciativas. Em seu Guia sobre ação coletiva, brinda-nos o conceito a seguir:

“(...) um processo colaborativo e sustentado de cooperação entre as partes interessadas. Aumenta o impacto e a credibilidade da ação individual, coloca os atores individuais vulneráveis em uma aliança de organizações com ideias afins e equilibra o campo de ação entre os concorrentes. A ação coletiva pode complementar ou substituir temporariamente e fortalecer as leis locais e as práticas anticorrupção”⁴⁰.

³⁷ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., pp. 6–7.

³⁸ S. ROSE-ACKERMAN, *The Institutional Economics* cit., pp. 53–54 (tradução).

³⁹ O referido guia foi desenvolvido pelo Instituto do Banco Mundial (WBI) em parceria com o Pacto Global das Nações Unidas, o CIPE (Center for International Private Enterprise), o Global Advice Network, Grant Thornton, Siemens e Transparency International, dentre outros (WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption Through Collective Action: A Guide for Business* (Washington, DC, 2008), pp. 85–89.

⁴⁰ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 4 (tradução).

Extraí-se do conceito acima que as iniciativas buscam neutralizar o comportamento parasitário (cooperação em prol de um objetivo comum). Igualmente, ao aumentar a confiança entre indivíduos daquele grupo no sentido de que todos adotarão práticas anticorrupção, obstar à formação de armadilhas sociais. Por fim, constituem valiosa ferramenta em locais onde o combate à corrupção estiver enfraquecido, seja por falta de políticas públicas ou fragilidade legislativa, contribuindo, assim, para o fortalecimento das instituições.

Existem ao menos 4 tipos⁴¹ de iniciativas de ação coletiva de acordo com a classificação proposta pelo WBI; acresceremos o “Mecanismo de Denúncia de Alto Nível” (*High-level Reporting Mechanism – HLRM*), ferramenta mais recentemente desenvolvida pelo Basel Institute on Governance, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e Transparency International⁴². Observe-se que as iniciativas não são excludentes, podendo coexistir mais de um tipo no mesmo projeto, bem como somadas a outras medidas anticorrupção⁴³.

As declarações anticorrupção (*anti-corruption declarations*) são um compromisso público que vinculam os signatários a adotarem condutas transparentes e a rechaçarem práticas corruptas durante a consecução de um projeto ou transação empresarial. Costumam ser estabelecidas para projetos de duração específica e não contam com monitoramento externo⁴⁴.

⁴¹ Este trabalho adota a classificação proposta no Guia do Banco Mundial, mas existem outras tipologias, como as adotadas pelo CIPE (UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide for Collective Action against Corruption* (New York, 2015), p. 21 e seg. <https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/CollectiveActionExperiencesGlobal.pdf> [acessado 15 fevereiro 2018]).

⁴² Transparency International é uma organização não governamental, com base em Berlin (seu Secretariado Internacional), que atua globalmente por meio dos chamados Capítulos Nacionais, que são independentes (F. HEIMANN e M. PIETH, *Confronting Corruption* cit., pp. 16–17). Em diante, adotaremos o nome em inglês para referir-nos ao Secretariado, com atuação internacional, e manteremos os nomes adotados pelos capítulos nacionais.

⁴³ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 36.

⁴⁴ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 31; UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 18.

Um exemplo é a declaração firmada pelos contratantes do AVA GmbH para um grande projeto envolvendo a reforma de uma planta de incineração de resíduos em Frankfurt. Apesar de não contar com monitor externo, os participantes (mais de dez companhias e indivíduos para a fase de execução) relataram que as conversas tendo por norte a declaração foram um passo construtivo para reduzir o risco de corrupção associado ao projeto⁴⁵.

Com ênfase nos procedimentos de contratação de bens e/ou serviços, os pactos de integridade (*integrity pacts*) constituem um acordo assinado entre a autoridade contratante responsável pela implementação de um projeto específico juntamente com os concorrentes e/ou os fornecedores de bens e serviços, por meio do qual se estabelece um conjunto de compromissos e obrigações; pode adotar diferentes formas, a depender do contexto. Conta com um monitor independente, que avalia seu cumprimento por todos os integrantes. No caso de inobservância do pacto, há previsão de aplicação de sanções. Além de incrementar a transparência nos projetos e transações comerciais, também transmite uma mensagem clara para o público de rechaço à corrupção⁴⁶.

Os *Pactos de Integridade como mecanismos de controle para salvaguardar fundos da União Europeia* é uma iniciativa multissetorial (sociedade civil, construção, engenharia, tecnologia da informação, obras públicas e transporte) de quatro anos, a ocorrer em 11 países da União Europeia. São 17 pactos de integridade que reúnem uma aliança formada pelo governo, o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos. Os contratos alcançam valor próximo a 1 bilhão de euros⁴⁷. Em Portugal, o pacto de integridade destina-se à renovação da igreja de São João de Almedina e do Museu Nacional Machado de Castro. A iniciativa conta com a participação das empresas envolvidas no procedimento de contratação e de execução da obra pública, a autoridade é a Direção-Geral do Património Cultural

⁴⁵ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 69.

⁴⁶ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 32.

⁴⁷ Transparency International, 'Integrity Pacts Programme – Safeguarding EU Funds in Europe', 2015 <<https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>> [acessado 15 outubro 2018].

(DGPC), e Transparência e Integridade (Transparência Internacional Portugal) é o monitor independente⁴⁸.

Ações coletivas com fundamento em princípios (*principle-based initiatives*) são iniciativas de longo prazo para fomentar conduta empresarial em determinado país ou setor. A adoção dos princípios obriga os signatários a afastarem corrupção em suas atividades diárias. Ademais de empresas, estas iniciativas podem contar com a presença de diversas partes interessadas. Serve também para impulsionar os anseios de outros grupos engajados na luta contra a corrupção, como organizações não governamentais⁴⁹.

O *Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios*, tendo Transparencia por Colombia como facilitador, foi desenvolvido em 2005 com o objetivo de firmar uma aliança setorial empresarial (água, canalização de água e esgoto). Com fundamento nos Princípios de Negócios para Combater o Suborno de Transparency International (*Business Principles for Countering Bribery*), o acordo, inicialmente previsto para dez anos, estabelece esforços conjuntos e comprometimento na adoção de boas práticas nas áreas de corrupção, concorrência e direitos humanos. Depois de sete anos, em que se calcula que aproximadamente 224 milhões de pesos colombianos foram protegidos de riscos de corrupção, certos desafios influenciaram o seguimento da iniciativa. De um lado, alguns participantes retiraram-se, por não vislumbrarem mais benefício na associação, o que tornou o financiamento difícil com um número reduzidos de membros. Apesar de cinco participantes originais desejarem continuar com a iniciativa, o estudo indica que o nível de comprometimento diminuiu. Entretanto, os impactos positivos são consideráveis: para além dos recursos protegidos, a conscientização e compreensão da corrupção no setor aumentaram, bem como os estudos e pesquisas realizados ajudaram a produzir uma matriz de riscos, que poderá contribuir para desenvolver outro tipo de iniciativas⁵⁰.

⁴⁸ Transparency International, 'Working to Keep Portugal's Landmarks Clean', 2016 <https://www.transparency.org/whatwedo/activity/working_to_keep_portugals_landmarks_clean> [acessado 15 outubro 2018].

⁴⁹ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 31.

⁵⁰ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., pp. 35–36.

As alianças empresariais de certificação (*certifying business coalitions*), assim como as iniciativas fundadas em princípios, são compromissos de longa duração com o fito de promover a adoção de padrões de ética empresarial, destinados a uma indústria específica ou área de atuação. Entretanto, neste tipo de iniciativa há monitoramento externo, já que se exige prévia conformidade com os princípios e compromissos assumidos como requisito para associação. De acordo com o modelo proposto pelo WBI, um auditor externo é quem faz esta certificação, o que agrega valor e credibilidade à aliança⁵¹.

O *Pacto Ético Comercial del Paraguay* (PEC) é um exemplo de sucesso apresentado pelo WBI. Trata-se de uma associação civil que agrega em torno de 150 empresas com o objetivo de incentivar a adoção dos princípios, diretrizes e boas práticas adotados pelo PEC. Além de auditorias aleatórias e treinamentos como parte do processo de certificação, os comprometimentos éticos são reforçados pela ampla divulgação de informação relativa a às políticas e práticas éticas de seus membros⁵².

Por fim, o HLRM é o tipo de iniciativa mais recentemente desenvolvida. Destinado a salvaguardar as interações entre as autoridades governamentais e as empresas, busca proporcionar um meio de denunciar os pedidos de suborno ou bem as irregularidades que possam causar desigualdades ou tratamento injusto a partes isonômicas. Para tal fito, é estabelecido um canal de denúncia diretamente a membros do alto escalão do governo, sem passar por intermediários. Trata-se de um mecanismo de solução de controvérsias alternativo ou mesmo complementar aos tradicionais judiciais/arbitrais ou investigativos. Não existe um modelo padronizado, já que deve adaptar-se à estrutura político-administrativa e legal de cada país e tampouco deve servir como única forma de lidar com os pedidos de suborno⁵³.

⁵¹ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 53.

⁵² WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., pp. 73–76.

⁵³ FRITZ HEIMANN, 'High-Level Reporting: Overcoming Extortion', in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth, (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 209–16 (p. 210 seg.); BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE e OCDE, *Mecanismo de Denúncia de Alto Nível Para Empresas (High Level Reporting Mechanism-HLRM)* <https://www.collective-action.com/sites/collective.localhost/files/publications/hlrm_concept_note_portuguese.pdf> [acessado 30 janeiro 2018].

O projeto piloto foi implementado na Colômbia com o objetivo de assegurar um processo de licitação pública justo para o projeto nacional de infraestrutura viária 4G. Foi posteriormente alargado para garantir outros empreendimentos, como o contrato de concessão do Aeroporto Internacional. A coordenação do HLRM ficou a cargo da Secretaria de Transparência em “colaboração estreita” com os órgãos governamentais responsáveis pelos projetos. Aqui houve a exigência prévia da celebração de um pacto de integridade pelos licitantes. O mecanismo conta com um painel de peritos encarregados de dirimir as controvérsias, que é independente tanto do governo como das empresas. Neste caso, o mecanismo foi acionado para avaliar uma alteração tardia das especificações técnicas que implicava o corte de todos os concorrentes, à exceção de um. A questão foi resolvida satisfatoriamente em duas semanas⁵⁴.

O UN Global Compact (UNGC)⁵⁵ merece a última nota. Inaugurado em 2000, busca fomentar entre os signatários a responsabilidade social corporativa, de forma a alinhar as práticas de negócios com os Dez Princípios do UNGC, e a sustentabilidade, estimulando a atuação em consonância com os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. É uma iniciativa voluntária, que conta hoje com mais de 13 mil participantes oriundos de 160 países. O seu 10º Princípio objetiva que as empresas combatam a corrupção “em todas suas formas”, para construir sociedades sustentáveis, inclusivas e transparentes.

No atual estágio de desenvolvimento, o UNGC constitui uma “rede de ação coletiva”, que atua por meio das redes locais para tratar de questões de alcance global. Consiste em uma plataforma de aprendizagem e de diálogo, proporcionando aos participantes e demais partes interessadas conhecimento, ferramentas, estratégias e recursos para promover práticas éticas e a transparência em seus negócios⁵⁶. Inclusive, disponibiliza

⁵⁴ B20 COLLECTIVE ACTION HUB, ‘High Level Reporting Mechanism Colombia | Collective Action’ <<https://www.collective-action.com/initiatives/hlrm/colombia>> [acessado em 16 Outubro 2018].

⁵⁵ O UNGC atua globalmente por meio de suas redes locais, disseminadas em diversos países. Por exemplo, existe o Pacto Global (Rede Brasil) e o Global Compact Network Portugal. Por essa razão, adotaremos o nome em inglês, sem tradução.

⁵⁶ O. MAKINWA, *Collective Action* cit., pp. 135–44.

o *Anti-corruption Collective Action Hub* para auxiliar os participantes que desejarem submeter novas propostas ou ingressar naquelas já existentes.

IV. Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva

A falta de conhecimento sobre as ações coletivas, bem como suas potencialidades na prevenção da corrupção, é por vezes apontada como um dos entraves para sua disseminação⁵⁷. Entretanto, a evolução ocorrida na última década dá conta de que este obstáculo vem sendo superado⁵⁸, dinamizada por plataformas como o UNGC⁵⁹.

Como se extrai dos tipos descritos no capítulo anterior, as iniciativas (i) buscam concretizar a cooperação entre diversas partes em acordos formais de ação coletiva; (ii) terceiros, usualmente oriundos da sociedade civil, atuam para facilitar estes acordos e relações; (iii) o setor público também participa, seja na qualidade de parte, seja promovendo ou facilitando as iniciativas⁶⁰.

Neste cenário, os desafios são consideráveis e aumentam à medida da complexidade organizacional ou número de participantes. As iniciativas envolvem trabalho duro, participação ativa, destreza e paciência⁶¹. Destaca-se a importância de contar com uma filiação estável desde o início. Caso contrário, a capacidade de integrar os membros e de atrair novos participantes pode diminuir e, conseqüentemente, o interesse no grupo, obstando, assim, a evolução da iniciativa⁶², como ocorreu no exemplo da Colômbia acima comentado.

⁵⁷ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., pp. 95–96.

⁵⁸ DAMIAN HELLER, 'Collective Action in the next Decade', in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), p. 231 (p. 231).

⁵⁹ O. MAKINWA, *Collective Action* cit., p. 136 e seg.

⁶⁰ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 14.

⁶¹ WILLIAM P. OLSEN, DJORDJICA PETROWSKI e STERL GREENHALGH, 'Case for Collective Action. The World Bank Initiative', in *The Anti-Corruption Handbook: How to Protect Your Business in the Global Marketplace*, ed. by William P. Olsen (Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2010), pp. 143–55 (p. 152).

⁶² GEMMA AIOLFI e HANS-PETER BAUER, 'The Wolfsberg Group', in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 97–112 (p. 110).

As iniciativas podem surgir de um pequeno movimento, como uma reunião. E precisam de tempo para prosperar⁶³. Por isso a definição proposta pelo WBI fala em “*processo colaborativo e sustentado*”.

A ação coletiva demanda que uma das partes faça o primeiro movimento⁶⁴. Tradicionalmente, o papel de mediação entre os atores privados era desempenhado pelas associações comerciais, mas a capacidade de agregação não se mostrou tão bem-sucedida. Nas ações coletivas, esse papel vem sendo desempenhado por organizações não governamentais e relevantes atores privados⁶⁵, os chamados “facilitadores”.

Outro desafio é o de criar um ambiente de confiança, especialmente em iniciativas que envolvem a colaboração de empresas competidoras⁶⁶, como é o caso dos pactos de integridade. A presença de facilitadores neutros pode auxiliar a que os competidores busquem agregação, bem como a reconhecer os interesses comuns. Uma vez feita esta identificação, a iniciativa tem mais chances de sucesso⁶⁷.

Observe-se que em mercados com altos índices de corrupção, os competidores podem vislumbrar a vinculação a princípios éticos como uma ameaça aos seus negócios e inclusive à sobrevivência, em especial no caso de pequenas e médias empresas. Uma possibilidade é planejar a iniciativa por etapas, a começar com compromissos de baixo nível, de forma a permitir a observação mútua, para construir a relação de confiança com o tempo⁶⁸. Começar por um comprometimento “leve” (*soft-commitment initiative*) permite assentar a base necessária para futuro comprometimento mais forte (*hard-commitment initiative*), com a aceitação de mecanismos de coerção⁶⁹.

De fato, a confiança e entendimento mútuos são um “pré-requisito do progresso da Ação Coletiva”⁷⁰. Isto permite o compartilhamento de

⁶³ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., pp. 111–12.

⁶⁴ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 110.

⁶⁵ MARK PIETH, ‘Collective Action and Corruption’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 3–22 (pp. 13–16).

⁶⁶ M. PIETH, *Collective Action* cit., pp. 13–16.

⁶⁷ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 111.

⁶⁸ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., pp. 95–96.

⁶⁹ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 19.

⁷⁰ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 111 (tradução).

boas práticas e o estabelecimento do diálogo para enfrentar problemas comuns.

O monitoramento adequado é uma forma de fomentar a confiança, assegurando, assim, que não haja participantes pouco comprometidos com o objetivo comum (o comportamento parasitário visto no capítulo III). O controle pode ser exercido de diversas formas, desde terceiros externos, a painel de peritos, ou mesmo avaliações mútuas⁷¹. Um exemplo de monitoramento reforçado é o HLRM.

Ademais, aconselha-se estabelecer objetivos concretos e preservar o ponto central da iniciativa. Quanto mais difusos os objetivos, mais difícil fica manter uma associação estável, o que pode comprometer a sustentabilidade da iniciativa a longo prazo⁷².

Em termos de sustentabilidade, a falta de recursos também é apontada como uma barreira para as iniciativas, seja para dar início, seja para sua continuidade. Este problema pode ser contornado pela adoção de tecnologia que torne alguns aspectos das iniciativas menos onerosos, bem como pelo uso de redes sociais. Por exemplo, a organização TRACE, “fundada nos princípios da Ação Coletiva”⁷³, disponibiliza para seus associados uma série de atividades (como *due diligence*) e recursos diversos. Estas atividades são financiadas coletivamente pelas contribuições dos membros. De fato, o sistema TRAC (TRACE Registered Access Code) é o maior projeto de custos repartidos da atualidade⁷⁴. O referido sistema permite uma troca de informações entre partes engajadas em ação coletiva, de forma fácil, rápida, acurada e econômica⁷⁵.

Finalmente, outros desafios podem surgir. O WBI alerta sobre o potencial risco de que as iniciativas possam ser consideradas algum tipo de associação em desrespeito à legislação em defesa da concorrência⁷⁶. No

⁷¹ JEROEN BRABERS e SIRI SCHUBERT, ‘Monitoring Collective Action: Suggestions for Self-Assessment and Third Party Monitoring’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. Mark Pieth (Zurich/St. Gallen, 2012), pp. 197–208 (pp. 199–200).

⁷² G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 112.

⁷³ ALEXANDRA A. WRAGE, ‘Collective Action: A Compliance Case Study’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 217–28 (p. 224) (tradução).

⁷⁴ A. WRAGE, *Collective action* cit., p. 224.

⁷⁵ A. WRAGE, *Collective action* cit., p. 227.

⁷⁶ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., pp. 59–60.

estudo realizado pelo UNGC, entretanto, apenas um pequeno número dos entrevistados assinalou esta questão como sendo um grande desafio⁷⁷. De toda sorte, a presença e o envolvimento de observadores ou facilitadores independentes pode ser considerada uma solução satisfatória para contornar preocupações deste tipo⁷⁸.

IV. Conclusão

Apresentamos nos capítulos II e III os modelos do principal-agente e da ação coletiva aplicados à prevenção e combate à corrupção. Embora aparentemente opostas/excludentes (o controle do agente para alinhar sua atuação com os interesses do principal e o fomento coletivo da contribuição para o bem comum, respetivamente), certos pontos em comum indicam que as duas teorias podem ser vistas de forma complementar. Em última análise, ambas cuidam dos cálculos racionais efetuados pelos indivíduos, portanto a monitorização, a transparência e sanções efetivas constituem variáveis aptas a influenciar na decisão individual de participar ou não em corrupção⁷⁹.

Na nossa perspectiva, a ação coletiva não constitui uma solução única para o problema da corrupção, daí a referência a ser complementar a outros modelos, como o do principal-agente. Mas se tem mostrado uma ferramenta bastante proveitosa, com abundantes relatos de iniciativas bem-sucedidas. Destacamos ao longo do texto o UNGC e Transparency International como dois dos grandes catalisadores deste tipo de iniciativa.

Do ponto de vista prático, o atual estágio de desenvolvimento das ações coletivas indica que há alguns desafios constantes, mas que podem ser contornados com sucesso. E mesmo em aquelas que, por alguma razão, não houve continuidade, ainda assim consegue-se extrair uma série de impactos positivos (como mostra o exemplo da Colômbia, no capítulo IV).

⁷⁷ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 96.

⁷⁸ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 110.

⁷⁹ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 11.

A evolução da ação coletiva na última década tem mostrado que é bem mais conhecida e vem sendo bastante aplicada na prática⁸⁰. A expectativa é de maior disseminação, constante aprimoramento e engajamento crescente de todas as partes interessadas, incluídos o setor público, privado e sociedade civil, até se tornar uma prática habitual⁸¹.

⁸⁰ F. HEIMANN e M. PIETH, *Confronting Corruption* cit., p. 218 e seg.

⁸¹ D. HELLER, *Collective Action* cit., p. 231.

Autores

Alfredo dos Santos Soares

É Doutor em Direito Internacional Público na especialidade Direito Migratório Internacional pela Universidad Pontificia Comillas de Madrid; Docente no Instituto Universitário de *Estudios sobre Migraciones* desta universidade; Consultor em legislação e políticas migratórias e de asilo; e Investigador do CEDIS.

Ana Rita Gil

É Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Investigadora do CEDIS; é Professora Auxiliar Convidada na NOVA Direito e na Universidade Católica de Lisboa. É coordenadora de diversos cursos em Direito da Imigração e do Asilo. Desempenha ainda funções de Adjunta do Gabinete da Provedora de Justiça, em particular em matéria de cooperação internacional e direitos humanos.

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith

Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (2002), mestrado (2010) e doutorado (2016) em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogada. Professora da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, lotada no Instituto de Ciências Jurídicas. Vice-Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB-PA (2019-2021). Membro da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED), da Associação Nacional de Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e da Rede CINETS Crimmigration Control. Membro do Grupo de Pesquisa Cidade, Aldeia & Patrimônio, e do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Violência

na Amazônia (NEIVA). Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Internacional, Direito Constitucional, Direitos Humanos, Direito da Criança e do adolescente, Deslocamentos Humanos, Tráfico de Pessoas e Gênero.

António Leão

É Doutorando em Direito na Universidade do Porto e Assistente Convidado da Universidade Católica de Moçambique.

Daniel Gomes

É Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Bolseiro da Fundação de Ciência e Tecnologia e Investigador do CEDIS e do IJP – Instituto Jurídico Portucalense (UPT).

Fernando Horta Tavares

É Professor Associado Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituição onde é Professor na Licenciatura da Faculdade Mineira de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito, no âmbito dos Programas de Mestrado e Doutorado. É Investigador do CEDIS e da FCT.

Julia Gracia

É Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Bolseira da Fundação de Ciência e Tecnologia e Investigadora do CEDIS. No âmbito do seu Doutorado, desenvolve sua investigação sobre investigação sobre a relação das organizações não governamentais na regulação global anticorrupção.

Marília Conti Higa

É Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Investigadora do CEDIS. É também Professora na Faculdade de Talentos Humanos de Uberaba no Brasil; Coordenadora dos Cursos de Pós-graduação *lato sensu* e Revisora da Revista “Factus Jurídica”. A investigação que realiza incide sobre a temática da Cultura e Identidade Surda e Cidadania.

Maria João Guia

É Doutora em “Direito, Justiça e Cidadania no Séc. XXI” e autora de uma tese intitulada “Imigração, ‘Crimigração’ e Crime Violento. Os Reclusos Condenados e as Representações sobre Imigração e Crime”. É Investigadora Associada do Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Em 2012 foi galardoada com uma bolsa do programa Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund (SYLFF), pelas suas capacidades de liderança e de organização de projetos académicos. A rede internacional CINETS – *Crimmigration Control International Net of Studies*, que dinamiza, tem sido uma das suas prioridades académicas. É assistente convidada do Mestrado em Criminologia e da Licenciatura em Direito do ISBB em Coimbra. É, ainda, inspetora Ajunta do SEF, tendo sido membro suplente do Grupo de Peritos para o Tráfico de Seres Humanos da União Europeia, até Agosto de 2011. É atualmente perita externa independente da Comissão Europeia no campo da Segurança, Liberdade e Justiça.

Nuno Canas Mendes

É Doutor em Relações Internacionais, professor associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e Professor Convidado do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). É Presidente do Instituto do Oriente.

Peregrino Chindondo

Peregrino Isidro Wambu Chindondo, nasceu na Missão do Dondi, em Angola, onde fez a iniciação escolar enquanto que o ensino primário e preparatório fez na antiga Vila Bela Vista, hoje KATCHIUNGO. O ensino secundário foi interrompido, em 1975, prestes a concluir o antigo sétimo ano liceal. A invasão de Angola por tropas estrangeiras levou a que aos 16 anos fosse para a guerra, em 1976, de onde regressou como negociador do processo de paz para Angola em 1991. Integrou as Forças Armadas Angolanas com a patente de General, tendo voltado e iniciado a Universidade de Angola até 1997, concluindo a Licenciatura Direito em COIMBRA, Mestrado em Lisboa e está a doutorar-se em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Leciona Direito Comercial na Universidade Metodista de Angola.

Stela Santos

Mestre em Direito, pela Universidade Católica de Moçambique; Doutoranda em Direito, Docente Universitária e Directora Adjunta para a Pós Graduação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanidades da Unizambeze; Advogada e Comissária de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados de Moçambique.

Índice

Educação para a paz e o desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável em Angola <i>Alfredo dos Santos Soares</i>	9
Educação para a Tolerância e para os Direitos Humanos como Tarefa do Estado <i>Ana Rita Gil</i>	27
A Descentralização como Instrumento de Consolidação da Paz: Algumas reflexões a partir da recente revisão da Constituição Moçambicana <i>António da Costa Leão</i>	45
Educação, Igualdade e Integração: problemáticas e propostas no contexto da escolarização de crianças e jovens ciganos em Portugal <i>Daniel Fernandes Gomes</i>	71
A Efetivação dos Direitos Fundamentais no Estado Constitucional, Democrático e de Direito e Perspetivas Teórico-Normativas <i>Fernando Horta Tavares</i>	89
Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva para a prevenção e combate à corrupção <i>Julia Gracia</i>	103

O papel do Ensino Superior na prevenção e intervenção
contra o tráfico de pessoas

Maria João Guia

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith

123

A regulamentação da educação para surdos no Brasil
e os objetivos da agenda 2030: Caminhos convergentes
ou dissonantes?

Marília Conti Higa

143

Democracia e governação para a paz em Timor-Leste

Nuno Canas Mendes

165

Ensinar, educar, instruir e formar em África

Peregrino Isidro Wambu Chindondo

171

As relações entre os órgãos das Províncias e o seu sistema
de Governo, na nova Constituição territorial Moçambicana

Stela Santos

181

Autores

199

A Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa assumiu sempre como vocação ser uma escola de direito atenta à evolução das relações internacionais e dos seus novos problemas. Ao longo dos anos procurou também afirmar-se como um polo de investigação sobre as ordens jurídicas dos países lusófonos. Estes vetores fundamentais do posicionamento externo da Nova Direito estão refletidos no projeto Pax Lusófona, integrado no CEDIS – Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, que tem como missão promover a educação para a paz através do direito no mundo lusófono.

O Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) no contexto do mundo lusófono foi o objeto de conferência organizada na Nova Direito, entre 13 e 14 de Setembro de 2018, no âmbito do projeto Pax Lusófona. O carácter ambicioso e desafiante do ODS 16, em que o Estado de Direito assume uma relevância crucial, requer um debate perspetivado a partir de todas as áreas do conhecimento, para que as metas propostas pela comunidade internacional sejam atingidas e “ninguém fique para trás”. As atas que agora se publicam são o resultado dos diferentes eixos de discussão tidos ao longo dos dois dias de trabalho.