

## **A IMPORTÂNCIA DE CRIAR UMA REDE NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA**

Alcídio Carvalho

### **Resumo**

A mudança do modelo de administração científica ou tradicional para um modelo de Estado Eficiente, particularmente depois da década de 80, não foi acompanhada, em Portugal, pela construção de infra-estruturas éticas capazes de assegurar à Administração práticas de gestão imbuídas de padrões éticos.

Até hoje, o Estado português não se empenhou o suficiente para incorporar nas estruturas de gestão a dimensão ética, de modo a assegurar que estas práticas se interliguem com os actuais valores e princípios do serviço público. O esvaziamento ético das instituições, traduzido na sua incapacidade para corresponder à defesa do interesse comum, é o resultado da inexistência de uma cultura ética de serviço público e de infra-estruturas éticas com poderes executivos de fiscalização.

### **Introdução**

A ética voltou a ser um dos temas mais abordados do pensamento filosófico contemporâneo. Que mudanças ocorreram, afinal, no mundo, para que a questão da ética pública e política ganhasse tamanha relevância e actualidade? A crise de paradigmas, provocada pela queda do Muro de Berlim e pela derrocada do ex-império soviético, propiciaram um terreno fértil para que surgisse a tese de F. Fukuyama sobre o fim da história, da luta de classes e da contradição entre o mercado e o Estado de bem-estar.

O desmoronamento dos blocos ideológicos e a hegemonia das metrópoles capitalistas, sob a égide dos Estados Unidos, colocaram na ordem do dia a falta de valores. Esta enfermidade é agravada, por um lado, pela crise da economia, do Estado e da sociedade capitalista, em meados da década de 70 e, por outro, pela hipertrofia do dinheiro, do sobreendividamento, dos défices nacionais, que se manifestam publicamente depois da crise financeira das hipotecas *subprime* nos EUA, no Verão de 2007.

A crise do Estado contemporâneo tem influenciado a acção política e administrativa no sentido da procura, a cada momento do processo, de um modelo ideal de Estado. Na etapa mais recente dessas mudanças sobressaem as questões da eficiência, da eficácia e da racionalização da administração pública, direccionadas para o desempenho. O enfoque na promoção do Estado eficiente, marcadamente gestor, tem levado os governos a encararem o problema da falência do modelo estatal, a sua incapacidade de actuação perante as expectativas da sociedade, como um problema de gestão.

Se o Estado contemporâneo se distancia do modelo ideal é porque, segundo eles, é mal gerido e mal administrado. O problema da crise do Estado é, pois, um problema de incompetência na gestão da administração. Um Estado mais bem administrado será, portanto, melhor.

Não obstante esta lógica conter algo de verdadeiro, a sua explicação é largamente superficial e refutável. Se é verdade que é possível melhorar o Estado, aperfeiçoando a sua gestão, quer nas organizações públicas quer nas privadas, não é menos verdade que uma reforma profunda do Estado e da Administração Pública só é possível com uma mudança radical na tessitura original das velhas estruturas constituídas. Neste quadro, aos problemas de gestão devem juntar-se, numa visão ampla, integrada e integradora, os problemas da ética pública, da transparência, da *accountability*, da participação e da avaliação das políticas públicas.

“O Estado eficiente é hoje um modelo que não só configura a modernização contínua da administração pública no mundo ocidental, como leva à entrada, na administração pública, de uma gestão de tipo empresarial e a uma maior tendência para orientar a actuação administrativa de acordo com os resultados e os efeitos económicos do mercado” (Pitschas, 2003:31).

A história das economias mostra-nos que a confiança cega no mercado não tem sido boa conselheira ética e tem produzido efeitos indesejáveis. Frederickson (1999:318), afirmava mesmo, no final da década de 90, “*today’s problems are yesterdays solutions*”, ou seja, “as soluções de há dez anos – desregulamentação, privatização, *downsizing* e ênfase no mercado – conduziram aos problemas de hoje, que são principalmente problemas de natureza ética”.

Não é por acaso que, segundo Pitschas (2003), a modernização da administração pública está confrontada com dois grandes desafios, que se encontram interligados: há, por um lado, uma luta entre a gestão pública ligada à lei e o espírito empresarial, cujo objectivo é gerir as organizações públicas como se fossem empresas privadas. Este autor defende mesmo que talvez a “nova administração” do século XXI seja uma questão ética, e não verdadeiramente um desafio para se tornar menos burocrática e mais empresarial.

A vida tem vindo a demonstrar, em Portugal e noutros países da Europa, que em vez da gestão do bem público e comum, a “empresarialização” da administração tem tido como consequência a perda dos valores da neutralidade política e administrativa, da imparcialidade e do profissionalismo.

A subordinação do *ethos*, da ética política e do Estado activador ao défice de conduta da gestão empresarial, não tem ajudado a conciliar os valores tradicionais de serviço público com os “novos” valores provenientes das novas abordagens destinadas a melhorar a qualidade da organização administrativa.

Todavia, no Estado activador o *ethos* e a ética voltarão a ter um valor especial no futuro, uma vez que em virtude da rarefacção do direito administrativo, como resultado dos défices do código de conduta da gestão empresarial, os funcionários públicos deixarão de ter regras no seu comportamento (Pitschas, 2003), daí a necessidade de criar infra-estruturas éticas capazes de promover os padrões éticos e monitorizar a sua aplicação.

## **1.As preocupações internacionais com a ética**

O postulado por uma Administração Pública de qualidade, transparente e ao serviço dos cidadãos, há muito que vem sendo afirmado no quadro de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico e o Conselho da Europa. Estas instituições têm vindo a adoptar códigos de conduta na esfera de actuação dos agentes que exercem ou participam no exercício de funções públicas, bem como a impulsionar iniciativas de luta contra a corrupção.

Neste âmbito destacam-se, particularmente:

– a Resolução n.º 51/59, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 12 de Dezembro de 1996, contendo em anexo o Código Internacional de Conduta dos Agentes da Função Pública; – a Declaração do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, de 14 de Dezembro de 2006, referente aos padrões éticos da organização; – a Recomendação do Conselho da OCDE, de 23 de Abril de 1998, sobre a melhoria da conduta ética no serviço público; – a Recomendação n.º R (2000) 10, do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros, de 11 de Maio de 2000, sobre os códigos de conduta para os agentes públicos; – a aprovação da Resolução C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS), de 6 de Setembro de 2000, pelo Parlamento Europeu adoptando, com algumas modificações, a proposta do Provedor de Justiça Europeu, relativa a um Código de Boa Conduta Administrativa a respeitar pelas instituições e órgãos da União Europeia, bem como pelas suas administrações e respectivos funcionários, no quadro das suas relações com o público.

A maioria dos países membros da OCDE introduziu instrumentos que determinam princípios de integridade, valores e padrões de conduta a serem seguidos pelos servidores públicos. Os mais recentes são os códigos de conduta da Nova Zelândia, em 2007, e da Áustria em 2008.

### **1.1. Os modelos de ética pública norte-americano, australiano e argentino**

A promoção dos padrões éticos nos EUA, Austrália e Argentina devem merecer uma atenção particular, uma vez que as experiências destes três países parecem ser representativas e ilustrativas de diferentes problemas e tendências. O próprio critério para a escolha desses países foi sugerido por uma classificação feita pela OCDE em 1996. As iniciativas mais recentes relacionadas com os problemas da ética podem, segundo esse estudo, classificar-se em três grandes categorias:

Nos países com um alto grau de desenvolvimento social, político e institucional está mais presente uma abordagem do problema da ética pública. A identificação e a eliminação de lacunas no sistema já existente de administração da ética pública constituem o foco prioritário das iniciativas nesses países. Os Estados Unidos são o mais representativo desse grupo de países.

Situar o problema no contexto mais amplo de uma reforma geral do serviço público é uma segunda forma de abordá-lo. A OCDE cita, neste contexto, o caso da Austrália, que iniciou, na década de 90, um processo de reformas do serviço público, que culminou, em 1999, com a publicação da nova lei do serviço público.

Noutros países, a forma de abordar o problema da ética no serviço público é fortemente determinada pela preocupação com a modernização da administração pública, muitas vezes num contexto de transição política e económica.

Os casos dos EUA e da Austrália representam duas tendências distintas na abordagem da ética pública. Na perspectiva norte-americana gerir a ética no serviço público implica lidar especificamente com o conflito de interesses. Já na perspectiva australiana, as questões relevantes para a ética no serviço público envolvem, para além do problema do conflito de interesses, tópicos respeitantes ao estabelecimento de um ambiente de trabalho adequado, e mesmo seguro e saudável. Enquanto para os EUA a instância coordenadora dos esforços de implantação e monitorização do programa da ética pública assenta numa repartição autónoma responsável por gerir, em linhas gerais, o programa, no caso da Austrália a ética pública surge no

contexto mais amplo das políticas relativas ao serviço público como um todo. A mesma instância que acompanha o desempenho do serviço público nos aspectos profissionais, políticos, legais, etc também assume a responsabilidade pela avaliação do seu desempenho ético.

O modelo argentino é recente e foi inspirado no modelo norte-americano. No caso norte-americano prevalece claramente o aspecto preventivo, no caso argentino prevalece mais o aspecto repressivo, não obstante estar também presente a preocupação preventiva.

Apesar das diferenças entre o OGE americano, a PSMPC australiana e a Oficina Anticorrupción (OA) argentina, os três modelos têm em comum o facto de serem a referência central do programa de ética nos seus respectivos países. Nos modelos estudados, o australiano apresenta-se como o mais descentralizado. A PSMPC australiana tem uma função fundamental de orientação, acompanhamento e avaliação, sem centralizar processos importantes como acontece com o OGE americano. O modelo argentino é o mais centralizado, centralizando a maior parte das acções que visam o combate à corrupção. Por sua vez, o modelo norte-americano apresenta um interessante equilíbrio entre centralização, garantida pelas acções do OGE, e a descentralização, assegurada pelo papel essencial da ética das agências na execução do programa de ética (Soares, 2008).

## 1.2. O modelo norte-americano

O Presidente dos EUA Andrew Jackson, o democrata, que liderou o poder executivo do governo federal entre 1829 e 1837, manifestou desde o início sérias preocupações no combate à corrupção. Nesse sentido, conferiu poderes ao seu chefe geral dos Correios, Amos Kendall, para redesenhar fundamentalmente o modelo do Departamento dos Correios. Este modelo viria a ser seguido por outros chefes de departamentos e estendeu-se às instituições governamentais. Em vez de confiar em homens de carácter, procedimento anteriormente seguido por outros presidentes dos EUA, Kendall projectou um sistema de redundância de assinaturas para gastos efectuados em nome dos Estados Unidos e desenvolveu o primeiro sistema “transparente” de compras e contratações. Além disso, elaborou “Regras de Conduta” para os servidores públicos. Não obstante as preocupações de Jackson e as medidas anticorrupção que implementou, em Agosto de 1838, Samuel Swartwout, o colector alfandegário do porto de Nova Iorque, fugiu num veleiro em direcção a Londres com duas sacolas pretas, onde levava mais de 5% de todo o tesouro dos Estados Unidos. No processo contra ele, pelo menos quatro servidores admitiram saber do furto desde o início. Joshua Phillips, o caixa assistente, explicou da seguinte forma a sua conduta: “Eu era assistente do Sr. Swartwout e não podia trair o segredo de meu empregador, pois nós, servidores da alfândega, estamos ao serviço do colector, e não ao serviço dos Estados Unidos.” Como não havia nenhum tratado de extradição com a Inglaterra, nem o Sr. Swartwout nem o dinheiro foram até hoje recuperados (White, 1954: 427).

O controlo da ética pública nos EUA evidencia, ao longo da história, o papel das compras governamentais na evolução da obediência ou desobediência aos padrões morais vigentes. A ocorrência de muitas fraudes, vinculadas às contratações militares, foi detectada pelo Congresso durante a Guerra Civil norte americana, quando se percebeu o risco que aquelas operações poderiam constituir para a União. O Presidente Abraham Lincoln, ciente desta realidade, advogou a aprovação de medidas preventivas e repressivas, que viria a concretizar com a aprovação do chamado False Claims Act. Com o FCA é possível saber a origem dos documentos referentes às licitações e aos contratos administrativos. Os princípios inscritos neste documento tornaram-se extensivos a todo o sector público (Caputi, 2000). Já em 1958, a Casa do Congresso e do Senado

tinha aprovado um Código de Ética para as pessoas que servem o governo. Nele se afirma que as pessoas ao serviço do governo devem, entre outros valores, defender a lealdade; os altos princípios morais; a Constituição; as leis e as normas legais dos Estados Unidos; combater a corrupção onde quer que ela se manifeste e não se envolver em nenhum negócio com o Governo, direta ou indiretamente, por ser incompatível com o desempenho consciente dos seus deveres governamentais.

Depois do assassinato do presidente Kennedy, em 1965, Lyndon Johnson emitiu a ordem executiva 11222 que estabelecia seis princípios básicos do serviço público e algumas limitações específicas sobre presentes e outras actividades. A comissão do serviço civil, agora chamado Escritório de Gerenciamento de Pessoal, desenvolveu um modelo de regulamento, para que as agências do Executivo usassem padrões regulatórios para desenvolver a sua conduta ética na ordem executiva. Após o escândalo Watergate, um conjunto de medidas de boa governança foram decretadas como forma de ajudar a restaurar a confiança pública no governo. Uma destas medidas consistiu na criação, em 1978, do Escritório de Ética Governamental (Ley, 2002).

No âmbito da Lei que cria o Escritório de Ética Governamental (OGE), aos funcionários do poder executivo é exigida uma conduta pública que, entre outros princípios éticos, os obriga a serem leais à Constituição e às leis; a agir imparcialmente e sem dar tratamento preferencial a nenhuma organização privada ou individual; a não se envolverem em transacções financeiras usando informações não públicas. Também não é permitido o uso inadequado de informações não públicas para promover os seus próprios interesses privados ou os de outros. Os servidores públicos devem ainda revelar às autoridades competentes desperdícios, fraudes, abuso e corrupção. O OGE contém normas que proíbem ao funcionário oferecer, doar ou solicitar contribuições para um presente destinado a um oficial superior, bem como aceitar um presente de um funcionário que receba remuneração menor que ele próprio, a menos que o item esteja excluído da definição de um presente ou se enquadre nas excepções definidas no regulamento (OGE, 2002).

No modelo americano é combinada a centralização com a descentralização, tendo o OGE um papel essencial de coordenação com vista a dar consistência e coerência ao sistema, não obstante o sucesso do programa depender, em última instância, da forma como é executado nas “Agências”. Os funcionários responsabilizados nas agências pelos assentos de ética funcionam como elementos de ligação entre as agências e os OGE, assumindo um papel fundamental na garantia do equilíbrio entre centralização e descentralização. No modelo norte-americano a independência do programa de ética é garantida pela independência do órgão central da gestão ética, o OGE, que se tornou independente em 1988. A tarefa do OGE e do programa de ética que coordena é eminentemente preventiva, daí o destaque dado aos eixos de treinamento e orientação. Há no entanto, neste modelo, uma questão de identificação entre o domínio das questões éticas e o domínio das questões referentes a conflitos de interesses. Um programa de ética do governo deve tratar, primária e essencialmente, do problema do conflito de interesses, relegando para um patamar secundário temas à primeira vista relevantes para um tratamento da ética dos servidores públicos, como, por exemplo, o assédio, o uso de drogas, o comportamentos inapropriados em geral, etc.

O director do OGE tem a autoridade de ordenar uma acção correctiva ou recomendar a instauração de acção disciplinar contra um funcionário. A denúncia judicial em acções criminais e civis referentes a actos de má conduta e corrupção é da responsabilidade do *Department of Justice*. Contudo, e independentemente dessas acções, as normas dos *Standards of Ethical*

*Conduct for Employees of the Executive Branch* são aplicadas administrativamente pela “agência” a que está subordinado o funcionário (Soares, 2008).

A grande fraqueza na regulação da ética neste país não é tanto a disposição da lei, mas a falta de preocupação na sua administração e execução. As Agências reguladoras independentes são fundamentais para a boa administração das leis éticas, mas essas agências são geralmente muito pequenas, muito fracas e pouco independentes (Herrmann, 1997:13).

### 1.3. O modelo australiano

Na Austrália é a Lei do Serviço Público (*Public Service Act*) que define os princípios fundamentais do padrão de conduta ética para o serviço público australiano. A Lei enuncia os “Valores do Serviço Público” e o “Código de Conduta do Servidor Público Australiano”. Ao contrário do modelo norte-americano, o modelo australiano não dá um tratamento independente à questão ética. À semelhança do modelo americano, o modelo australiano trata os problemas da ética com base na articulação de normas, pelo que os princípios mais gerais estão fixados em lei, dando-lhe mais estabilidade. Cabe à *Public Service and Merit Protection Commission* (PSMPC) acompanhar a gestão da ética no serviço público, juntamente com o acompanhamento da política geral do governo a respeito dos servidores públicos.

Os valores afirmados na Austrália não são estritamente morais, dando-se uma grande ênfase aos valores da neutralidade política, do profissionalismo, do mérito, da não discriminação e do reconhecimento da diversidade, da responsabilidade perante o governo, o parlamento e os cidadãos, da efectividade, da eficácia, etc, além dos “mais altos padrões éticos” em geral.

O próprio Código de Conduta do Servidor Público Australiano afirma os princípios da honestidade, da integridade, da diligência, da cortesia, do respeito pelas leis, da confidencialidade, da utilização dos recursos públicos de forma adequada, entre outros. Segundo a Lei do Serviço Público, responsável pela violação do código de conduta, cabe ao chefe da “agência” estabelecer procedimentos para determinar se um servidor público violou ou não o código de conduta. A Lei atribui ainda ao chefe da “agência” a responsabilidade pelas sanções, que podem ir da demissão, rebaixamento na classificação, redistribuição de funções, deduções do salário (multa), repreensão até à redução salarial (Soares, 2008).

Na Austrália, o Código de Conduta determinam que o serviço público:

É apolítico, desempenhando as suas funções de forma imparcial e profissional;

É um serviço público no qual as decisões empregatícias são baseadas no mérito;

Fornece um local de trabalho livre de discriminação e reconhece e utiliza a diversidade da comunidade australiana que serve;

Tem os mais altos padrões éticos;

Possui ampla prestação de contas das suas ações dentro do quadro de responsabilidade ministerial para o governo, o Parlamento e para o público australiano;

Responde perante o governo, providenciando uma consultadoria honesta, compreensiva, detalhada e rigorosa na implantação das políticas e programas do governo;

Presta serviços de forma justa, eficaz, imparcial e cortês ao público australiano e é sensível à diversidade do público australiano;

Tem liderança de alta qualidade;

Estabelece relações no local de trabalho que valorizam a comunicação, consulta, cooperação e opinião dos trabalhadores sobre questões que afetam o seu trabalho;

Fornece um trabalho justo, flexível, seguro e gratificante;

Foca-se na obtenção de resultados e na gestão por desempenho (OCDE, 2010).

#### **1.4. O modelo argentino**

As principais normas éticas no serviço público argentino são o Código de Ética de la Función Pública, de janeiro de 1999, aplicável a todos os funcionários do Poder Executivo, e a *Ley de Ética de la Función Pública*, de Setembro de 1999. A Oficina Anticorrupción (OA) foi criada pela *Ley de Ministerios*, de 1999, e regulamentada pelo Decreto 102/99. O seu principal objectivo é velar pela prevenção e investigação de condutas definidas como corruptas a partir do entendimento da Convenção Inter-americana contra a corrupção. Ao contrário do OGE americano, a OA argentina, ao estar subordinada a Ministério da Justiça e Direitos Humanos, tem um menor grau de independência, daí caber ao Ministério, e não directamente à OA, emitir as regulamentações relativas à ética. A importância que a OA argentina dá ao problema da repressão está patente no facto de dispor de uma directoria cujo objectivo primário é conduzir investigações. Todavia, esta tendência pode ser justificada pelo facto de o combate à corrupção na Argentina constituir ainda um fenómeno importante.

No caso argentino está ainda bastante presente um modelo muito centralizado, não sendo por isso encontrada nenhuma referência à existência de algo equivalente à rede de DAEOs nos Estados Unidos nem ao papel que cabe aos diversos órgãos na condução do programa de ética.

Os valores mais ressaltados no Código de Ética de la Función Pública são os da probidade, da prudência, da justiça, da idoneidade, da responsabilidade, da legalidade, da descrição, da transparência, da obediência, da equidade, da igualdade no tratamento, da tolerância, entre outros.

Na aplicação de sanções, e quando as investigações da Oficina Anticorrupción resultarem no apuramento de transgressões, as actuações serão encaminhadas para o Ministério da Justiça e Direitos Humanos, à *Procuración del Tesouro de la Nación* e ao funcionário de maior hierarquia administrativa da repartição em que se verificou a transgressão (Soares, 2008).

## **2. A ética pública em Portugal cumpre serviços mínimos**

Na verdade há dois problemas específicos que devem ser considerados em matéria de ética pública.

No primeiro, importa saber como resolver as divergências entre o sistema administrativo moderno concebido pela gestão empresarial, o Estado de direito e o receio de que se percam os valores éticos no interior da organização. No segundo, há que responder ao seguinte dilema: os

novos burocratas terão realmente – e, em caso afirmativo, onde os foram buscar? – valores suficientes de gestão e liderança, como a integridade, a honestidade e a transparência, de forma a que lhes possam ser confiados dinheiros públicos, bens e poderes públicos? Seguirão esses burocratas directrizes claras de não sectarismo partidário que implicam, no emprego, a prática de valores como o profissionalismo e a não adesão a um partido político? Serão eles justos e motivados no que fazem, assim como humanos e convictos da sua reputação? Serão eles verdadeiramente neutrais em relação aos grupos de interesses privados? (Pitschas, 2003).

Em resposta a estas interrogações, o que podemos dizer é que os procedimentos não evitam, só por si, os comportamentos ilícitos e irregulares. A ética e o *ethos* do serviço público só serão interiorizados como valores de uso se a prestação de contas da utilização dos recursos públicos, a responsabilidade política administrativa ou financeira, se desenvolverem sem a impunidade e a ilegitimidade habituais.

A mudança do modelo de administração científica ou tradicional para um modelo de Estado eficiente, particularmente depois da década de 1980, não foi acompanhada, em Portugal, pela construção de infra-estruturas éticas capazes de assegurar à Administração práticas de gestão imbuídas de padrões éticos. Em Portugal, só em 1991 se definiram, através do Código de Procedimento Administrativo, os princípios éticos da administração, em 1993 se aprovou, por resolução do Conselho de Ministros, a Carta Deontológica do Serviço Público e, em 1997, a Carta Ética da Administração Pública.

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, aprovado pelo Parlamento Europeu em 6 de Setembro de 2001, ainda não foi vertido para o Ordenamento Jurídico Português, pois só em 2010 é que o Provedor de Justiça de Portugal enviou uma missiva ao Presidente da Assembleia da República com esse objectivo. No seguimento do que tem sido feito noutros países e pelo sugerido ou recomendado por organizações internacionais, em especial pelo GRECO, Grupo de Países do Conselho da Europa contra a Corrupção, foi criado em Portugal, em 2008, o Conselho de Prevenção da Corrupção, com a missão de ajudar a prevenir fenómenos de corrupção e de sensibilizar a opinião pública para a exigência do tema.

Não obstante a importância da legislação publicada no nosso País sobre princípios éticos na administração sabemos que, apesar de a legalidade ser a base de conduta de uma sociedade, nem sempre a mesma corresponde a um comportamento correcto ou incorrecto.

Até agora, o Estado português não se empenhou o suficiente para incorporar nas estruturas de gestão a dimensão ética, de modo a assegurar que as práticas de gestão se interliguem com os actuais valores e princípios do serviço público. Basta ver que a avaliação dos servidores públicos não privilegia nem premeia a conduta ética, ou a denúncia de má administração ou de suspeitas de corrupção.

O esvaziamento ético das instituições, traduzido na sua incapacidade para corresponderem à defesa do interesse comum, é o resultado da inexistência de infra-estruturas éticas com poderes executivos de fiscalização.

Nas administrações públicas não se ministram, só em poucos casos se organizam cursos de formação para a assimilação dos princípios éticos do serviço público.

Na administração pública a conduta ética não é tão valorizada, na gestão da coisa pública, como os princípios da eficácia, da eficiência ou da economia.

A avaliação dos funcionários da administração pública, no caso de Portugal, devia premiar a conduta ética, a denúncia de má administração, a suspeição de corrupção, de acordo com os valores da legalidade, da justiça e imparcialidade, da igualdade, da colaboração e boa-fé, da lealdade, da integridade, da competência e da responsabilidade. No entanto, não parece ser este o espírito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública. A avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação (Resultados e Competências). Para o parâmetro «Resultados» é atribuída uma ponderação mínima de 60 % e para o parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 40 %<sup>42</sup>. Na definição e descrição da avaliação de competências são consideradas, na fixa de avaliação dos funcionários e dirigentes, as seguintes dimensões: a capacidade de realização e orientação para os resultados; a capacidade de adaptação e de melhoria contínua; a capacidade de análise, de planeamento e de organização; a responsabilidade e compromisso com o serviço.

No que se refere à capacidade de análise, de planeamento e de organização são enfatizados os seguintes elementos comportamentais:

Compreende e analisa as condições necessárias à execução das suas funções;

Reúne todos os dados disponíveis necessários à execução das suas tarefas;

Identifica e actua rapidamente perante o problema, apresentando soluções adaptadas;

É sistemático, organizado e objectivo na preparação, planeamento e calendarização das suas tarefas;

Organiza, planeia e controla o seu trabalho de acordo com a melhor utilização dos recursos que tem à sua disposição.

A responsabilidade e compromisso com o serviço devem traduzir-se nos seguintes comportamentos:

Envolve-se nas tarefas que lhe são atribuídas com vista à sua execução pontual e rigorosa;

Demonstra disponibilidade para responder às necessidades do serviço;

Enquadra-se bem no serviço e unidade orgânica a que pertence;

Cumprir as regras regulamentares relativas ao funcionamento do serviço.

No que concerne às competências relativas à capacidade de realização e orientação para os resultados, os comportamentos devem, segundo os princípios de avaliação do SIADAP, traduzir-se:

Na realização eficaz e rigorosa das tarefas que lhe estão cometidas;

---

<sup>42</sup> A atitude pessoal é referenciada no decreto regulamentar nº 19-A/2004 e contribui com 10% para a avaliação final, cabendo 30% às competências e 60% aos objectivos.

Na concretização, com autonomia, das ideias e projectos que lhe são propostos;

Na proposta de novas práticas e métodos de trabalho com vista à obtenção de melhores resultados;

Na sugestão de soluções inovadoras antecipando a ocorrência de problemas.

Na capacidade de adaptação e de melhoria contínua são considerados os seguintes comportamentos:

Demonstração de flexibilidade e capacidade de se adaptar e trabalhar eficazmente em situações distintas e variadas e com pessoas ou grupos diversos;

No encarar a diversidade de tarefas no âmbito das suas funções como oportunidades de melhoria;

No reconhecimento dos seus pontos fracos, agindo no sentido da sua correcção;

Na actualização dos conhecimentos e aperfeiçoamento profissional (SIADAP, 2007).

Na avaliação da atitude pessoal é considerada a forma como a actividade foi desempenhada pelo avaliado, incluindo aspectos como o esforço realizado, o interesse e a motivação demonstrados<sup>43</sup>.

Como pode ser verificado na definição e descrição das competências anteriormente referenciadas e que constam no sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, os problemas da ética não estão presentes. Também no Programa Operacional da Administração Pública (POAP) 2000-2006 as preocupações com a ética circunscrevem-se a uma palavra em todo o documento. A chamada para a importância da ética é referida no seguinte parágrafo: “A proposta de criação de um novo Programa Operacional da Administração Pública, por parte das autoridades portuguesas, reflecte uma prioridade estratégica e política da acção governativa: a mudança e modernização da Administração Pública Portuguesa. Esta prioridade decorre do reconhecimento de que Portugal precisa de uma Administração Pública com qualidade e empreendedora, capaz de gerar condições de competitividade e de produtividade, de prestigiar a missão do Estado e dos seus agentes, de servir os cidadãos, de apresentar resultados e de mobilizar capacidades, sempre fundada numa *cultura de ética* e de aprofundamento dos valores dos serviços públicos” (POAP 2000-2006).

No entanto, não é possível conceber hoje a gestão pública moderna sem ter em conta o abstracto e a imprescindibilidade de um conteúdo ético, moral e legal por parte dos actores que a informam. A confiança dos cidadãos na execução das políticas públicas não pode ser dissociada da credibilidade de que goza a Administração Pública por intermédio dos seus gestores. Por exemplo, se um funcionário ao receber documentação para instruir um processo de licenciamento para remodelação de um muro cobrar uma taxa não prevista na lei comete um crime de concussão. Além de cometer um crime prejudicial ao bom funcionamento da instituição, obtendo uma

---

<sup>43</sup> Existem, porém, vários índices e indicadores que se propõem a avaliar aspectos diversos tais como o nível de vida (e.g. *Quality of Living Worldwide City Rankings – Mercer survey*), a *performance* ambiental (e.g. *European Green City Index*), etc.

vantagem ou compensação não devida, este servidor público contribui para fazer regredir a confiança do cidadão na administração. Um funcionário pode também encurtar os prazos na concessão de uma licença de habitação com a intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício financeiro ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa. Neste caso, ele comete um crime de abuso de poder por violação de deveres inerentes à sua função. Estes e outros crimes conexos são comuns na administração, pelo que é indispensável combatê-los, recorrendo aos mecanismos legais existentes, mas incentivando, premiando e promovendo as condutas éticas exemplares.

Na verdade, somos um país que oscila, por um lado, entre a pouca precisão na legislação das questões essenciais e até na produção de má legislação e, por outro, na abundância de legislação que, depois, na sua aplicação nem sempre é articulada com outra legislação anteriormente publicada na mesma área. Como é possível haver uma Carta de Ética da Administração Pública, que evidencia os princípios do Serviço Público; da Integridade; da justiça e imparcialidade; da igualdade, da proporcionalidade; da Colaboração e Boa-fé; da Informação e Qualidade; da lealdade; da integridade, da competência e responsabilidade, mas depois na avaliação dos funcionários e dirigentes só contarem os valores da eficácia e da eficiência?

Nas universidades, salvo raras exceções, os problemas da ética pública não são suficientemente estudados, nem introduzidos nas licenciaturas e nos mestrados, ligados ou não à administração pública.

No ensino universitário português, das 99 licenciaturas aleatoriamente analisadas, entre outras, nos domínios das Ciências Sociais, das Ciências de Gestão e das Ciências Tecnológicas em 15 universidades, verificámos que os Planos Curriculares ou de Estudo apresentam a cadeira de Ética em 36 das licenciaturas. (Quadro 1)

**Quadro 1**

Universidade	Nº licenciaturas analisadas	Nº Licenciatura com cadeira de ética	%
Fernando Pessoa	7	6	85,0
Católica	6	2	33,3
Minho	7	1	14,2
Atlântica	8	8*	100,0
ISCTE	8	1	12,5
Coimbra	7	1	14,2
Lisboa	7	1	14,2
Lusófona	8	1	12,5
Évora	7	1	14,2
Algarve	5	0	0,0

Universidade	Nº licenciaturas analisadas	Nº Licenciatura com cadeira de ética	%
Açores	7	3	42,8
Trás-os-Montes	6	3	50,0
Beira Interior	5	3	60,0
Aveiro	6	4	66,6
Porto	5	1	20,0

Fonte: Torres, Alcídio, 2011

\*A Universidade Atlântica é a única que apresenta a cadeira de ética nas 13 licenciaturas ministradas em 2010.

É de assinalar, pelo seu significado e importância, o caso da Universidade Atlântica, que apresenta a cadeira de Ética nas 13 licenciaturas que ministra.

As Universidades de Aveiro, Beira Interior, Fernando Pessoa e Trás- -os-Montes e Alto Douro são as que ministram o maior número de licenciaturas com a cadeira de Ética.

Nas sete licenciaturas analisadas na Universidade Fernando Pessoa, seis incluem a disciplina de Ética. Esta universidade trata os problemas de Ética nas cadeiras de Ciência Política e Relações Internacionais, Análise Clínica e Saúde Pública, Psicologia, Enfermagem, e Fisioterapia e Serviço Social.

Enquanto a Universidade do Minho introduz a cadeira de Deontologia na licenciatura de Administração Pública, a Universidade de Aveiro trata a cadeira de Ética na mesma licenciatura. Nesta última universidade a Ética foi eleita nas licenciaturas analisadas, como cadeira obrigatória em Ciências Biomédicas, em Enfermagem, em Educação Básica e em Administração Pública.

Há depois universidades para quem a Ética só faz sentido na licenciatura de Filosofia, estando neste caso as universidades de Coimbra, Lisboa e Porto.

Das 15 universidades analisadas, apenas a Universidade do Algarve não apresenta qualquer cadeira de Ética nas cinco licenciaturas aleatoriamente escolhidas.

Não se compreende que universidades que ministram licenciaturas e mestrados em Administração e Políticas Públicas, como o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), não tenham nos seus planos curriculares qualquer cadeira de Ética.

No entanto, em 2004 foi criado, junto do ISCTE, o Observatório de Ética na Vida Pública, com a missão de estudar as causas, processos e consequências da corrupção, de compreender os dilemas éticos que afectam as atitudes e o relacionamento do cidadão com as instituições públicas e de acompanhar os desenvolvimentos em matéria de políticas públicas de controlo à corrupção.

Não obstante estar inserido em várias redes internacionais, o Observatório não goza de autonomia financeira capaz de dar resposta aos inúmeros projectos e solicitações que tem tido. A instituição vive de projectos ganhos por concurso e de trabalhos por encomenda (Sousa, 2009).

A Universidade de Aveiro coloca, como objectivos da cadeira de Ética na licenciatura em Administração Pública, os seguintes:

- promover a reflexão e debate sobre questões de natureza ética relacionadas com as áreas da Administração e da Gestão e Governação Pública;
- adquirir conceitos que ajudem a perceber e a discutir sobre essas questões de uma forma racional;
- fornecer e fomentar critérios de discernimento para a formulação de juízos éticos;
- compreender o papel integrador da dimensão ética para o bom ordenamento da sociedade e para a tomada de decisões humanamente responsáveis;
- assumir que uma melhor compreensão (e desfrute) da temática ética exige uma aprendizagem e habituação às especificidades de uma linguagem que lhe é própria;
- sensibilizar para os princípios normativos e sua aplicação especial, nos âmbitos da Administração e da Gestão e Governação Pública (Torres, 2011).

Como se pode observar, os objectivos definidos pela Universidade de Aveiro para a cadeira de Ética, na licenciatura em Administração Pública, são considerados essenciais para o bom ordenamento da sociedade e para a tomada de decisões humanamente responsáveis.

Por assim ser, não se compreende que a maioria das licenciaturas e alguns mestrados das universidades portuguesas não incluam nos seus planos curriculares uma cadeira obrigatória de Ética, principalmente em áreas ou domínios ligados à Administração e Políticas Públicas.

Não admira, pois, que a realidade jurídica, em matéria de luta contra a corrupção, bem como a adopção de códigos de conduta ética e de legislação nesta matéria, não tenham sido mais acompanhadas pelo mundo universitário.

Neste campo, a sociedade, os países e as organizações internacionais têm estado muito mais despertos para os problemas da ética e do combate à corrupção.

## **2.1. Criar infra-estruturas éticas**

Um estudo realizado em nove países da OCDE, em 1997, enfatizava a necessidade de criar uma infra-estrutura ética no serviço público, sustentada em oito elementos essenciais. Pela sua importância e actualidade, passamos a destacá-los:

1. *O compromisso político.* Os políticos devem expressar a importância da ética, dar o exemplo e apoios adequados, mantendo uma boa conduta de serviço público;
2. *Um quadro jurídico eficaz,* leis e regulamentos que estabelecem padrões de comportamento e reforçá-los;
3. *Mecanismos eficientes de responsabilização,* mediante procedimentos administrativos, auditorias, avaliações de desempenho, consultas e mecanismos de fiscalização;
- 4.

*Códigos de conduta funcionais*, com declaração de valores, papéis, responsabilidades, obrigações, restrições; 5. *Mecanismos de socialização profissional*, incluindo educação e formação; 6. *Apoio público para o exercício da actividade*, mediante tratamento equitativo e justo, remuneração adequada e em segurança; 7. *Existência de um órgão coordenador de ética*; 8. *Uma sociedade civil activa*, incluindo um meio de sondagem para actuar como fiscalizador das actividades do governo.

Dos oito elementos enumerados, três foram consideradas pela OCDE como essenciais para a execução operacional da infra-estrutura ética. O elemento n.º 2, (um quadro jurídico eficaz), o n.º 3, (mecanismos eficientes de responsabilização) e o n.º 7 (existência de um órgão coordenador de ética), fornecem o aparato de repressão capaz de aplicar sanções a quem violar o seu juramento de posse (OCDE, 1997).

Os países da OCDE impõem sanções administrativas bastante semelhantes, que variam desde a advertência e a repreensão, passando por penalizações materiais, até à demissão temporária ou definitiva, sendo esta última a sanção mais severa utilizada por todos esses países.

Num levantamento sobre ética conduzido pela mesma organização no período 1999-2000, a pedido dos ministros da OCDE, concluiu-se que a construção de uma infra-estrutura ética em condições de proporcionar confiança aos cidadãos implica:

– comunicar e inculcar valores fundamentais e padrões éticos aos servidores públicos, visando proporcionar orientação clara e aconselhamento no processo de resolução de dilemas éticos; – promover padrões éticos por meio da prevenção de situações propícias a gerar conflitos de interesses e premiar os padrões elevados de conduta por meio de promoção na carreira; – monitorizar o cumprimento das decisões e relatar, detectar e disciplinar a conduta. Trata-se de incorporar a dimensão ética nas estruturas de gestão, de modo a assegurar que as práticas de gestão sejam consistentes com os valores e os princípios do serviço público (Seiichi, 2002).

Serviços públicos executados de maneira apropriada e com zelo inspiram a confiança pública e criam um ambiente favorável para os negócios, contribuindo, assim, para o bom funcionamento dos mercados e para o crescimento da economia.

O funcionamento em pleno da liberdade e da responsabilidade implica discernir, em cada momento, o que é certo do que é errado, procurando agir em função do que é correcto, em nome e em benefício do serviço público.

## **2.2. Definir a missão e criar a Rede Nacional de Gestão da Ética Pública**

A confiança pública é um elemento fundamental na identificação e mobilização dos cidadãos em torno das políticas públicas e daqueles que elegem para os representar, mas também dos que são responsáveis pela prestação do serviço público.

No entanto, o que é necessário para construir, actualmente, a confiança pública?

No actual contexto, seria de ponderar a importância de, além de definir uma missão clara para o serviço público, criar ou instituir uma Rede Nacional de Gestão da Ética Pública (RNGEP), extensiva ao poder político, às administrações públicas e às empresas públicas.

A Rede Nacional de Ética Pública, vinculada à Presidência da República, teria como missão principal zelar pelo cumprimento do Código de Conduta das Administrações Públicas, orientar as

autoridades para actuarem de acordo com suas normas e no respeito pelos valores do serviço público. A esta Rede competiria, por exemplo:

promover actividades no âmbito da conduta ética, criando estruturas, elaborando programas e promovendo acções que tenham em consideração o desenvolvimento e a divulgação de padrões de ética pública;

implementar políticas públicas preocupadas com a transparência, a avaliação e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública, em articulação e relacionamento com todos os organismos da administração pública;

- articular acções com vistas a estabelecer e efectivar procedimentos de incentivo e de incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado e das instituições públicas;
- monitorizar e acompanhar a implementação da política ética, criando mecanismos de avaliação e fiscalização, que facilitem a denúncia de condutas inadequadas e garantam protecção aos denunciantes que contribuam para a detecção de casos individuais de má conduta;
- criar mecanismos eficientes de responsabilização e sanção, sem prejuízo do normativo legal existente.

## **Considerações finais**

A confiança pública é um elemento chave para a credibilidade, a consolidação e o aprofundamento da democracia. Só com cidadãos confiantes na integridade daqueles que elegem para os representar e dos que estão responsabilizados por prestar um serviço público é possível fortalecer as estruturas democráticas.

Na actualidade já existe um importante número de países que consciencializou a importância de padrões éticos a todos os níveis da actividade pública e privada.

A imparcialidade, a integridade, a honestidade, a verticalidade e a transparência são hoje comportamentos e atitudes indispensáveis para que os cidadãos depositem nos servidores públicos a sua confiança.

Em Portugal não é por falta de legislação orientadora de comportamentos éticos que existe um vazio ético administrativo e funcional, mas sim por não existir uma cultura pública com dimensão ética, nem a operacionalização de uma infra-estrutura ética nacional adequada.

A ética na administração pública só será interiorizada e praticada se inserida numa política global e integrada e numa infra-estrutura ética que garanta a responsabilização dos políticos e dos servidores públicos, através de auditorias, avaliações de desempenho, consultas e mecanismos de fiscalização.

Por fim, os partidos políticos deviam assumir publicamente um contrato público sobre ética, capaz de envolver a sociedade civil no combate contra todas as manifestações anti-éticas.

Além da monitorização dos comportamentos éticos, as instituições públicas deviam ter legislação enquadradora, capaz de garantir a aplicação de sanções administrativas ou disciplinares por transgressão das normas e dos comportamentos éticos.

A confiança nas instituições públicas será tanto mais interiorizada e praticada quanto mais transparentes e eficazes forem os mecanismos de operacionalização, de avaliação e de monitorização da dimensão ética do poder político, das administrações e das empresas públicas.

A criação de uma Rede Nacional de Ética Pública poderia ser o início de um longo processo, destinado a promover os padrões éticos e a monitorização da sua aplicação.

### **Referências Bibliográficas**

Caputi, M.C (2000), *A Ética Pública*, Buenos Aires, Depalma.

Habermas, J (1987), "A nova intransparência, A crise do Estado de Bem-Estar e o esgotamento das energias utópicas", *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, setembro de 1987. Nº. 18, pp. 103/ 114. Gonçalves, Pedro (1999), *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina.

Herrmann, M. Frederick (1997), "tijolos sem palha: a situação de Ética Agências governamentais dos Estados Unidos," *Integridade Pública Anual do Conselho de Governos Estaduais*.

Gonçalves, Pedro (1999), *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina.

Ley, S.J (2002), "Gerenciando Conflitos de Interesse ao Nível Federal nos EUA" em Seiichi Kondo *et al*, *Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer*, MP, SEGES.

Mcclintock, Brent *et al* (1991), "The Crisis of the Welfare State: Lessons from Karl Polanyi", *in* M. Mendel e D. Salée (orgs.), *The Legacy of Karl Polanyi – Market, State and Society at the End of the Twentieth Century*, London, Macmillan.

OCDE (1997), "Reating an Effective Ethics Infrastructure", *Public Management Gazette*, no. 7, Dezembro, pp. 1-8.

Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?", *in* Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como*

modernizar os serviços públicos, Oeiras, Celta Editora.

Przeworski, Adam (1989), *Capitalismo e Social-Democracia*, S. Paulo, Companhia das Letras.

Seiichi, Kondo et al (2002), “Transparência e Responsabilização no Sector Público”, fazendo acontecer, Brasília: MP, SEGES.

Soares, L.M. (2008), *A Ética na Administração Pública*, Lisboa, ISCSP.

Speck, Bruno Wilhelm (2002), *Caminhos da Transparência. Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade*, Campinas, Editora Unicamp.

Torres, Alcídio (2011), *A questão da ética pública no século XXI*, Lisboa, Âncora Editora

White, Leonard (1954), *The Jacksonians: A Study in Administrative History*, NY, Macmillian.

#### **Websites :**

OGE (2002), “Normas de conduta ética para funcionários do poder executivo” (Online).

Disponível em:

<http://www.oecd.org/dataoecd/26/42/2494979.pdf>

Programa Operacional da Administração Pública (2000-2006),

“Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006” (Online)

Disponível em:

[http://www.qca.pt/pos/download/complem\\_2004/CPPOAP.pdf](http://www.qca.pt/pos/download/complem_2004/CPPOAP.pdf)

#### **Legislação Referenciada**

Lei nº. 66 -B/2007, de 28 de Dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).