

Ética e Integridade na Vida Pública

2020

Coordenadores

António João Maia

Jorge Fonseca de Almeida

Mário Tavares da Silva

Rute Serra

ÉTICA E INTEGRIDADE NA VIDA PÚBLICA

COORDENADORES

António João Maia, Jorge Fonseca de Almeida, Mário Tavares da Silva e Rute Serra

AUTORES

Anabela Miranda Rodrigues, Anabela Natário, António Filipe, António João Maia, António Ribeiro Gameiro, Cristina Montalvão Sarmento, Daniel Espínola, Henrique Monteiro, Iara Brito, João Luís Ferreira, Jorge Fonseca de Almeida, Jorge Rio Cardoso, José Iglésias Soares, Manuel Eduardo Aires Magriço, Marília Resende, Mário Tavares da Silva, Miguel Abrantes, Nuno Sampayo Ribeiro, Rute Serra, Susana Coroado, Vítor Miguel Lourenço e Vítor Miguel Silva

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, nºs 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

Design de colecção: FBA.

Capa: Edições Almedina

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, SA

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Julho, 2020

DEPÓSITO LEGAL

.....

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



ALMEDINA

GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

Ética e integridade na vida pública

Ética e integridade na vida pública / coord. António João
Maia... [et al.]. – (Fora de colecção)
ISBN 978-972-40-8562-3

I - MAIA, António João Marques

CDU 35

ÍNDICE SINTÉTICO

PREFÁCIO

Joana Marques Vidal

9

INTRODUÇÃO

13

PARTE 1

AUSÊNCIA DE ÉTICA E INTEGRIDADE NA VIDA PÚBLICA — MODELOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLO

AS AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO E A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — DA ÉTICA PÚBLICA AO PUBLIC COMPLIANCE

Anabela Miranda Rodrigues

19

ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO — A LONGA MARCHA EM SETE ETAPAS

António Filipe

41

ÉTICA E INTEGRIDADE NA GOVERNAÇÃO PÚBLICA — A CORRUPÇÃO E A FRAUDE, E A SUA PREVENÇÃO

António João Maia

53

ALGUNS CAMINHOS DA GESTÃO DA INTEGRIDADE INSTITUCIONAL — RISCOS EMINENTEMENTE JURÍDICOS E RISCOS DE INTEGRIDADE

João Luís Ferreira

83

DSP2 COMPLIANCE & TPP E A PREVENÇÃO DA FRAUDE <i>José Iglésias Soares</i>	107
A IMPORTÂNCIA DE UMA ESTRATÉGIA INTEGRADA NO COMBATE À CORRUPÇÃO <i>Mário Tavares da Silva</i>	117
O CONTROLO DE ATIVOS FINANCEIROS LOCALIZADOS NO ESTRANGEIRO <i>Miguel Morais Abrantes</i>	125
COMPLIANCE, GESTÃO FISCAL E PLANIFICAÇÃO FISCAL — COLABORAÇÃO COM A AUTORIDADE TRIBUTÁRIA <i>Nuno Sampayo Ribeiro</i>	151
PODERÁ Haver LÓBI SEM INTEGRIDADE? <i>Susana Coroadó</i>	181
O CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO E O MODELO DE AVALIAÇÃO NOS CONTRATOS PÚBLICOS — A SUA POSSÍVEL INTERSECÇÃO COM PRÁTICAS CORRUPTIVAS <i>Vítor Miguel Lourenço</i>	197
A CRIMINOLOGIA NA INVESTIGAÇÃO DA CRIMINALIDADE ECONÓMICA <i>Vítor Miguel Silva & Iara Brito</i>	233

PARTE 2

REFORÇO DE ÉTICA E INTEGRIDADE NA VIDA PÚBLICA — MODOS E FORMAS DE CONCRETIZAÇÃO

EM NOME DA ÉTICA — DO ERRO À REFLEXÃO <i>Anabela Natário</i>	251
ÉTICA E INTEGRIDADE NA VIDA PÚBLICA <i>António Ribeiro Gameiro</i>	279

A MAGIA DA ÉTICA — DOS CONCEITOS BÁSICOS À ÉTICA NA EDUCAÇÃO <i>Cristina Montalvão Sarmiento</i>	319
DA MORALIDADE PÚBLICA AOS <i>INSIGHTS</i> COMPORTAMENTAIS — A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA E DA INTEGRIDADE NO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO <i>Daniel Espínola & Marília Resende</i>	335
ASTÚCIA, NÃO INTEGRIDADE <i>Henrique Monteiro</i>	359
ÉTICA DA INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS <i>Jorge Fonseca de Almeida</i>	367
O CONTRIBUTO DE UMA NOVA ESCOLA PARA A ÉTICA E INTEGRIDADE <i>Jorge Rio Cardoso</i>	381
BREVÍSSIMO OLHAR SOBRE A AÇÃO ÉTICA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROL DO BEM COMUM COMO FATORES DE SUSTENTABILIDADE E DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO <i>Manuel Eduardo Aires Magriço</i>	393
DILEMAS ÉTICOS NA GESTÃO PÚBLICA — CONTEXTOS E METODOLOGIAS <i>Rute Serra</i>	415
INFORMAÇÕES ADICIONAIS	431

PREFÁCIO

Quis o acaso, ou a vida, se assim o preferirem, que este prefácio tomasse forma escrita em plena pandemia da denominada Covid-19. Tal circunstância, pelo enorme e abrangente impacto provocado, não poderá deixar de se fazer sentir, ainda que por vezes subliminarmente, nas múltiplas reflexões que nos suscitou a leitura desta obra.

A perspectiva ética e deontológica assume sempre uma especial relevância na vida das instituições públicas das sociedades democráticas tributárias dos direitos humanos e fundamentais.

Mas, em tempos de crise e imprevisibilidade como os que hoje vivemos, com consequências sociais e económicas de dimensão e gravidade ainda desconhecidas, elas tornam-se essenciais.

A matéria objeto dos diversos e multifacetados textos que constituem este livro remete-nos para a defesa intransigente da imprescindibilidade de uma visão ética na gestão da coisa pública.

Estão em causa valores e direitos comuns a todos os cidadãos, cuja violação coloca em causa o desenvolvimento comunitário equilibrado e inclusivo, próprio do Estado de Direito democrático em que escolhemos viver.

Exige-se, assim, rigor e integridade no exercício da função pública e na conduta de todos os seus agentes — sem olvidar a importância dos modelos organizacionais e das metodologias de trabalho enquanto fatores de indução e promoção de uma gestão orientada pelo sentido do serviço público.

E reclama-se, igualmente, uma forte consciência cidadã.

Assim, a prevenção e a luta contra a corrupção, fraude fiscal e demais criminalidade conexa, não podendo reduzir-se à reação dos mecanismos criminais (cuja relevância não negamos), deve assumir necessariamente uma abrangência alargada, envolvendo todas as demais instituições do Estado, de administração direta e indireta, para além da área da Justiça.

É nesse sentido que vimos defendendo uma estratégia nacional contra a corrupção, assumida, também pelos cidadãos, como uma questão central do Estado, abrangente e articulada, com a intervenção das diversas áreas da governação, que delineariam a sua ação, no âmbito das respetivas competências.

A promoção da transparência, a definição de um completo e compreensível regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares e funcionários dos cargos públicos, a elaboração de Códigos de Conduta, a definição de sistemas de auditoria e avaliação interna e externa e uma efetiva aplicação dos planos de prevenção, bem como o cumprimento das orientações e decisões do Tribunal de Contas, são matérias a necessitar de atenção em qualquer estratégia nacional; como o são a imposição de estudos de impacto para a corrupção aquando da aprovação do quadro legal enquadrador, que se deve revestir de clareza, coerência e exequibilidade, principalmente em matéria de contratação pública.

A adoção de modelos de identificação de riscos de corrupção no caso de contratos públicos de dimensão relevante e o acompanhamento do seu desenvolvimento permitiriam garantir um maior rigor na aplicação dos fundos públicos e comunitários e poderiam constituir-se como uma forte garantia na prevenção de práticas corruptíveis.

Há, contudo, que não esquecer o papel fundamental da educação na promoção de uma cultura cidadã contra a corrupção.

Desde logo, pelo necessário contributo da Academia para o conhecimento científico, nas suas diversas áreas, sobre a realidade destes fenómenos no nosso país, que urge concretizar, para uma mais informada definição das políticas públicas e respetivas prioridades, também no que diz respeito à Justiça e aos tribunais.

Depois, pela intervenção das instituições de educação e formação na capacitação teórica e técnica, específica e especializada, dos profissionais que lidam com estas matérias.

Mas, principalmente, pela essencialidade da função da educação para uma efetiva interiorização por todos os cidadãos dos valores e direitos

em causa bem como da responsabilidade cívica de cada um na respetiva aplicação.

Este livro apresenta-se-nos como uma obra significativa sobre muitas das matérias acima assinaladas, sem descurar várias outras, todas elas importantes para uma abordagem multidisciplinar e abrangente que se exige no tratamento das temáticas em causa.

Ao acentuar a ética e a integridade na vida pública como ponto de partida e de chegada das diversas reflexões emergentes dos artigos que a compõem, esta obra remete-nos para o essencial das sociedades atuais, politicamente organizadas enquanto Estados de Direito Democráticos.

A todos os seus autores: Muito Obrigado!

Lisboa, 15 de julho de 2020

JOANA MARQUES VIDAL

Introdução

Desde finais do século passado que, fruto de um conjunto de fatores de cariz essencialmente económico e social, vimos assistindo à migração sucessiva dos pilares fundamentais da estrutura conceptual do que são e de como devem funcionar as estruturas da Administração Pública. As premissas características do modelo weberiano dos anos 30, vinadamente hierarquizado, burocratizado e altamente centralizado, foram cedendo ante a introdução de uma visão privatística de funcionamento da máquina do Estado, maleabilizada pela teoria denominada de Nova Gestão Pública, pelos idos da década de 80.

Mau grado esta evolução não ter sido acompanhada por uma estratégia de reforma da Administração Pública portuguesa, que se adaptasse e com ela convivesse em tempo útil; laivos daquelas que são as características fundamentais da mais recente teoria de Nova Governação Pública despontam na sociedade portuguesa, chamada a depor sobre as escolhas e os processos das políticas públicas implementadas.

Neste novo Estado plural, que deve privilegiar as relações interorganizacionais e a qualidade dos processos, os conceitos de transparência e equidade reclamam demanda adequada na senda da eficácia. Assuntos como profissionalismo, competência técnica, eficiência, meritocracia e liderança são os focos específicos da atuação organizacional subordinada a esta nova metodologia de gestão. As instituições de governação pública devem estar preparadas para aumentar a sua capacidade de resposta ao cidadão, porfiando na criação de valor enquanto legítimo garante do interesse público.

Compete reconhecer a força dos sistemas meritocráticos para alcançar a tão almejada modernização da administração pública. Max Weber defendeu a meritocracia como uma consequência da evolução social. Mas podemos ir mais longe. Não existirá garante de imparcialidade e ética na gestão pública, nem luta eficaz contra a corrupção, se não se derem passos de gigante que façam concorrer Portugal com os Estados, nomeadamente europeus continentais, mais eficientes.

Mas o que se reclama exatamente quando exigimos que a gestão pública seja transparente, ética e íntegra? De que importância revestem estes conceitos o sucesso da governança? Pode o governo não íntegro gerar valor público? A resposta parece-nos definitivamente negativa. A legitimidade e a credibilidade do poder público fundeiam-se na assertividade daquelas concepções. A sua promoção organizacional e comportamental mitiga o incremento da falta de confiança, promove o capital social e incentiva os interesses coletivos, em detrimento dos individuais. Oportuno será, contudo, o progresso empírico da pesquisa científica no sentido da mensurabilidade dos fenómenos.

O Observatório de Economia e Gestão de Fraude, em atividade há onze anos, tem procurado, através da realização de conferências internacionais, estudos, artigos de opinião publicados em órgãos de comunicação social, entrevistas e formação específica, fomentar o esclarecimento generalizado da opinião pública para uma melhor execução daquele crédito. Em 2017, publicámos a primeira obra dedicada ao estudo das causas e contextos do fenómeno percecionado da fraude em Portugal. Na presente obra, procuramos enfatizar conceitos cuja problematização é distante no tempo, mas atual na aplicação.

No início de 2019, convidámos um conjunto alargado de especialistas para refletir sobre a ética e a integridade na vida pública e sobre os desafios que a esta se colocam nos mais diversos domínios da sociedade portuguesa contemporânea.

Apresentamos agora o trabalho produzido por estes profissionais dos mais diversos quadrantes, não só públicos, mas também privados, académicos e gestores, em sentido amplo, numa tentativa de procurarmos, tanto quanto este tipo de abordagens permite, abranger as diferentes e não raras vezes correlatas perspetivas desta problemática.

O acervo de reflexões aqui apresentadas alicerça-se em torno de duas vertentes de grande importância relativamente à problemática da ética e integridade na gestão e na vida pública.

Assim, num primeiro capítulo, os textos de Anabela Miranda Rodrigues, António Filipe, António João Maia, João Luís Ferreira, José Iglésias Soares, Mário Tavares da Silva, Miguel Abrantes, Nuno Sampayo Ribeiro, Susana Coroado, Vitor Miguel Lourenço, e Vitor Sila e Iara Brito, exploram as metodologias, os critérios e até os cuidados e preocupações que as organizações e aqueles que as servem, sobretudo aqueles que têm responsabilidades de direção e gestão, devem promover tendo em vista o controlo e a prevenção da fraude e da corrupção. Neste conjunto de artigos exploram-se igualmente componentes tão importantes como a promoção e o aprofundamento de culturas organizacionais mais envolvidas e interessadas com a integridade organizacional, com a avaliação e gestão de risco, com o controlo sobre os procedimentos da contratação pública ou das práticas delituosas anticoncorrenciais. Um elemento central associado a toda esta problemática e que está também naturalmente presente ao longo deste conjunto de artigos é o dos conflitos de interesses e da ausência de integridade.

No segundo capítulo encontramos um conjunto de reflexões mais centradas nos modos e nas formas de concretização e reforço dos padrões da ética e da integridade na vida pública. Encontramos neste capítulo artigos de autoria de Anabela Natário, António Gameiro, Cristina Montalvão Sarmento, Daniel Espínola e Marília Resende, Henrique Monteiro, Jorge Fonseca de Almeida, Jorge Rio Cardoso, Manuel Magriço e Rute Serra, que nos relembram a importância fundamental de componentes da vida social como a educação e a cidadania, no seio das quais adquirem particular relevância as questões emocionais e relacionais, a própria psicologia e outras ciências comportamentais que ajudam a compreender o processo de formação do indivíduo e do cidadão. Neste capítulo exploram-se igualmente questões como a gestão de dilemas éticos e a capacidade corajosa para se optar pela integridade as questões éticas e deontológicas associadas ao desenvolvimento de determinadas tarefas funcionais, a problemática dos acessos a informação financeira associada a contextos de livre circulação de capitais e da fuga aos impostos, e ainda a importância das ciências da criminologia na procura de explicações dos contextos da criminalidade associada à ausência de ética e de integridade.

E é neste contexto pluriforme que se procura corresponder ao desafio inicial: estimular a reflexão do muito que pode e deve ainda ser feito,

quer pela sociedade portuguesa, enquanto credora de boas políticas públicas, quer pelo próprio Estado, no seu papel referencial de estratégia e executor.

A finalizar esta breve nota introdutória uma palavra de agradecimento do Observatório de Economia e Gestão de Fraude a todos os autores dos textos aqui publicados pela total disponibilidade e interesse evidenciados logo desde o primeiro contacto em emprestar o seu contributo para a reflexão e o conhecimento em torno destes temas cada vez mais atuais nas nossas sociedades. A todos deixamos o nosso mais profundo reconhecimento e agradecimento!

ANTÓNIO JOÃO MAIA

JORGE FONSECA DE ALMEIDA

MÁRIO TAVARES DA SILVA

RUTE SERRA

Ética e integridade na Governação Pública

— A corrupção e a fraude, e a sua prevenção

ANTÓNIO JOÃO MAIA

Resumo

Partindo da centralidade dos valores da ética como referenciais para a salvaguarda do interesse geral associado à governação pública, o texto aborda a problemática da corrupção e da fraude enquanto fenómenos decorrentes da existência de conflitos de interesses conjugados com a ausência de integridade, procurando perceber alguns dos principais fatores que contextualizam e explicam o fenómeno, bem como as metodologias e instrumentos que podem ser desenvolvidos para o seu controlo e prevenção.

Introdução

A problemática da ética e da integridade e das diversas questões que lhe estão associadas tem vindo a ocupar um lugar de destaque no contexto das preocupações das sociedades nos nossos dias. Muita desta importância, que se tem traduzido numa particular atenção no quadro da agenda social, tem sido impulsionada sobretudo pelas notícias que diariamente nos chegam pela comunicação social e que nos falam de todo o tipo de suspeitas de alegadas práticas de corrupção e fraude, grande parte delas envolvendo particularmente figuras de topo da vida política e económica, e das suas relações no âmbito dos grandes negócios do Estado.

É, pois, com alguma naturalidade que, neste enquadramento, a reflexão em torno de questões como a ética, a integridade, a cidadania, ou a transparência, sobretudo quando associadas à gestão e à governação do Estado e dos interesses públicos, tenha adquirido também alguma relevância. Desde logo por parte daqueles que, nas organizações, têm a missão de estabelecer e adotar medidas concretas de gestão neste âmbito (os departamentos de auditoria interna, de qualidade, de *compliance*, de promoção da ética e da integridade, de prevenção de riscos, entre outros), e também enquanto objeto de estudo científico, sobretudo por parte dos ramos das ciências sociais e políticas e da gestão.

O texto que aqui se deixa surge justamente neste âmbito e procura ser um contributo para a problematização da importância das questões da ética no contexto do quadro dos valores centrais que devem nortear e contextualizar a ação de uma qualquer sociedade, muito particularmente ao nível da governação pública, designadamente nas organizações da Administração Pública. Neste caso particular procuramos mostrar a possibilidade de se adotarem instrumentos de gestão que oferecem o potencial para incrementar os índices de integridade, quer através do levantamento e aprofundamento das boas práticas administrativas, quer também por permitirem a identificação e prevenção de áreas de risco de gestão, particularmente de riscos de corrupção e de fraude.

O texto está estruturado em torno de quatro pontos. No primeiro, apresentamos uma rápida e sucinta revisão das noções de ética, de conduta e de integridade, sobretudo associadas ao serviço público. No segundo, descrevemos o modelo da governação pública através de uma revisão, também necessariamente breve e rápida, do papel e função do Estado numa sociedade e do modelo através do qual se faz a gestão do denominado interesse geral. No terceiro ponto, verificamos a vertente dos riscos associados à ausência de integridade na governação pública, focando particularmente a questão da fraude e da corrupção. Correlativamente, apresentamos ainda neste terceiro ponto, o modelo português para o controlo sobre o exercício da governação pública, bem como os fatores de riscos e os correspondentes instrumentos de gestão que se conhecem para promoção da qualidade do serviço público e o seu enquadramento no âmbito das recentes recomendações da OCDE. Finalmente, no quarto ponto, apresentamos as principais leituras conclusivas sobre os diversos elementos explorados.

1 — Ética, conduta e integridade

Enquanto objeto de estudo da filosofia, a ética apresenta uma relação de complementaridade com a moral. De modo simples, podemos entender a ética e a moral como a capacidade natural do homem, enquanto ser racional, para refletir e interrogar-se sobre o sentido das suas ações, quer no plano individual, quer no plano coletivo, tanto na relação com o mundo como na relação com os outros. Este processo de reflexão traduz-se essencialmente na procura da configuração de ideais de dignidade, solidariedade e cidadania e está na origem do reconhecimento da existência de interesses e de valores comuns.¹ A partilha destes valores comuns configura a noção da existência de um bem superior, o bem comum, bem como o próprio espaço de existência e vivência coletiva, como é referido por Magalhães. Este processo de reflexão possibilita também, de acordo com o mesmo autor, o reconhecimento da existência e da aceitação do outro, enquanto ser livre e autónomo.²

No mesmo sentido, Savater assume que a ética representa uma espécie de síntese da moral. Um ideal imaginado de existência coletiva, uma comunidade social com um carácter uno e coerente.³ E este espaço coletivo, esta noção de comunidade social una, que resulta de uma criação da razão, e que é algo mais do que o indivíduo, adquire uma coerência própria e natural que permite a sustentabilidade e a sobrevivência individual e o equilíbrio das tensões entre o indivíduo e o grupo,

¹ Cf. «Só a moral nos abre uma ideia universal de dignidade, bondade, justiça, solidariedade e cidadania.», Magalhães, João, *Horizontes de Ética — Para uma Cidadania Responsável*, Porto, Edições Afrontamento, 2010, p. 17.

² Cf. «A acção verdadeiramente moral passa a ser desinteressada, porque testemunha a liberdade (capacidade de escapar ao determinismo), e orientada por um bem-comum que ultrapassa os simples interesses particulares; isto é, orienta-se por valores, princípios e normas universais.», *Op. Cit.*, p. 18.

³ Cf. «A ética [...] não apresenta uma descrição exterior do comportamento humano, mas propõe um ideal. E o ideal é qualquer coisa mais, bastante mais, que uma ideia ou uma articulação de ideias [...]. O ideal pertence ao campo da imaginação simbólica, que não combate, contraria ou exclui a racionalidade, mas a engloba, a precede e a transcende [...] O ideal ético é a explicação racional do símbolo da totalidade aberta e autodeterminante que o nosso querer se propõe chegar a ser, para fugir da identidade coisificadora.», Savater, Fernando, *Convite à Ética*, Lisboa, Edições Fim de Século, 2008, p. 49, e ainda «É preciso conseguir uma comunidade social em que a vontade de reconhecimento e a autodeterminação humanas tenham encontrado uma institucionalização adequada.», p. 33.

funda-se precisamente na existência estável de um conjunto de valores centrais, «o eixo da roda» como nos diz Moreira⁴, ou, como lhes chama Magalhães, num conjunto de «princípios universais»⁵. Este conjunto de valores ou de princípios fundamentais adquire assim uma importância determinante quanto ao ideal de coletivo. São esses valores que conferem coerência e estabilidade a esse ideal coletivo e que configuram também os seus limites.

Os valores são o suporte central, uma espécie de coluna vertebral, da coesão e da manutenção da dimensão coletiva do ser humano. Eles configuram os direitos e os deveres nas relações que cada indivíduo estabelece no contexto do grupo de que faz parte, do tal ideal coletivo, e, neste sentido, criam igualmente os denominados quadros de expectativas sociais — os valores indicam-nos o que devemos fazer, as linhas pelas quais devemos procurar adotar as nossas ações, e ao mesmo tempo configuram-nos o quadro de expectativas acerca das ações que esperamos encontrar nos outros com os quais interagimos.

Os valores centrais associados aos padrões culturais do ocidente, onde nos inserimos, são ainda os que foram assumidos pelo iluminismo do séc. XVIII, e que historicamente associamos à revolução francesa. Eles são fundamentalmente a liberdade, a igualdade, a fraternidade e a justiça. A partir destes valores centrais podemos identificar outros, como sejam a solidariedade, a responsabilidade, a honra, a honestidade, a verdade, a dignidade, entre outros. Os conceitos ou as noções associadas a cada um destes valores são naturalmente objeto de processos dinâmicos de atualização, que derivam sobretudo do modo como cada sociedade os interioriza e vivencia ao longo do tempo e através das sucessivas gerações. Este núcleo central de valores, dada a sua importância, foi, entretanto, oficialmente reconhecido por todos os países após a Segunda Guerra Mundial, em meados do século passado, no âmbito da

⁴ Cf. «A necessidade do diálogo de cada homem com a sua circunstância, para distinguir o acidental do perene. Procurar a graça de entender quais são os valores permanentes que é chamado a servir e que são eixo, na família, na amizade, na profissão, na cidadania. Encontrar esse eixo é identificar-se com ele.», Moreira, Adriano, «O Eixo da Roda», *Tempo de Vésperas*, Lisboa, Sociedade de Expansão Cultural, 1971, p. 14.

⁵ Cf. «Praticar o bem por puro dever torna-se uma exigência para todos e não para elites. Exige, no entanto, um esforço: quem praticar o bem, porque esse é o seu dever, tem de orientar a vida por princípios universais e resistir às motivações particulares. E é nesse esforço que está o mérito.», Magalhães, João, *Horizontes de Ética — Para uma Cidadania Responsável*, p. 19.

*Declaração Universal dos Direitos Humanos*⁶ e da *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*⁷, e, mais recentemente, em 2000, no contexto da União Europeia, através da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*⁸.

Como estamos a procurar mostrar, a existência de um quadro de valores centrais é determinante para a manutenção da coesão da vida coletiva do homem. E será esta precisamente a importância central da ética em todas as dimensões da nossa vida coletiva— nas relações que estabelecemos com familiares, vizinhos, amigos, conhecidos, colegas de trabalhos, e todos aqueles com os quais nos relacionamos quotidianamente. Mas se a existência de um conjunto de valores éticos é importante para a manutenção da coesão do todo social, ela não é, todavia, suficiente. Importa questionar e verificar quais são as condições para que esses valores se tornem efetivos, para que produzam os efeitos práticos que se lhes reconhecem, para que adquiram um sentido e uma coerência no plano da ação.

E será a resposta a esta questão que nos conduz às dimensões da conduta e da integridade que devem estar necessariamente associados aos valores éticos. É que não basta assumir que se dispõe de um conjunto de valores, que se reconhece a sua existência, os quais são até facilmente apontados e verbalizados. O seu poder de eficácia, o seu sentido, só adquire efetividade na medida em que os sujeitos que integram o todo social sejam capazes de os colocar em prática, de os traduzir nas suas ações, nas suas relações com os outros. De outro modo não serão muito

⁶ A *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, ratificada em 1946, reconhece que a «dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo».

⁷ A *Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, que data de 1950, assume que «a finalidade do Conselho da Europa é realizar uma união mais estreita entre os seus Membros e que um dos meios de alcançar esta finalidade é a protecção e o desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais»

⁸ A *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, de 2000, pressupõe que «os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns [...] a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção».

mais do que meras palavras, conceitos vagos, noções desprovidas de qualquer sentido concreto e por isso sem validade.

Como é sabido, existem pessoas, e porventura até conhecemos algumas, que fazem discursos perfeitos acerca dos valores coletivos e da sua importância para a manutenção da coesão de todo o grupo, sendo mesmo capazes de descrever situações hipotéticas da sua verificação de modo adequado, mas depois quando assistimos às ações concretas dessas mesmas pessoas verificamos que afinal divergem desse quadro de valores apreçados. «Olha para o que eu digo e não para o que eu faço.»

É que a conduta é precisamente o lado da ação, é o lado visível, palpável, operacional dos valores. Quando, por exemplo, um grupo social assume como seu o valor da igualdade, isto significa que cada um dos membros do grupo deve relacionar-se com todos os outros de acordo com esse valor, na expectativa de que seja também assim que os outros se relacionam consigo. Na medida em que as condutas, as ações dos indivíduos, traduzam os valores, conferem-lhes sentido, dão-lhes eficácia, põem-nos em prática, operacionalizam-nos. Dão-lhes coerência, validam o seu sentido e a sua pertinência e reforçam a crença coletiva de serem instrumentos de suporte e de manutenção da coesão do todo social. De serem efetivos e por isso válidos. Conferem-lhes vida!

Porém, quando a conduta se afasta dos valores da ética, a dinâmica inverte-se. Os valores tornam-se noções vagas e distantes. Deixam de ser palpáveis. Tornam-se num discurso vazio, desprovido de sentido. De pouco servem para a manutenção da coesão social, uma vez que as expectativas sociais relativamente a eles e à sua concretização prática ficam fracas, frouxas. Os índices de confiança social reduzem-se. Instala-se a desconfiança e o descrédito. A coesão do todo social e a confiança dos sujeitos uns nos outros e nas instituições fica enfraquecida. Será este o efeito mais grave que pode decorrer das condutas que contrariam os valores da ética.

A integridade será precisamente a coerência entre as condutas e os valores. É a ação do sujeito em cada momento da sua existência que «operacionaliza» a noção que está associada ao valor da ética. É claro que esta dinâmica de integridade, de coerência entre valores éticos e condutas, deve estar presente em todos os contextos da vida dos sujeitos de uma qualquer sociedade. Por isso é com toda a naturalidade e lógica que a governação pública e a Administração Pública definem e estru-

turam toda a sua estratégia de gestão e execução das funções que lhes cabe realizar no contexto da sociedade segundo os mesmos critérios de ética e de integridade. Nos pontos seguintes veremos de que modo se procura assegurar essa centralidade.

2 — O modelo de Governação Pública

2.1 — A noção de Estado e a sua função

O Estado pode ser entendido como a entidade suprema a quem confiamos a guarda e a salvaguarda dos nossos interesses coletivos mais importantes. De todo o tipo de interesses: desde os culturais, aos sociais, passando pelos económicos e pelos históricos, de entre outros. Tal como vimos anteriormente em relação aos valores da ética, também esta noção da existência de uma entidade com as características do Estado é resultante de um processo filosófico-razional de abstração e aceitação coletiva. O Estado assume-se, segundo Burdeau, como uma entidade com um carácter abstrato, a «pessoa pública»⁹, como referiu Rousseau, no *Contrato Social*, à qual se confere, se reconhece e se confia o poder supremo de guiar a vontade geral dos indivíduos.¹⁰ A vontade de todos os sujeitos. A vontade do coletivo social, uno e indivisível, ainda segundo Rousseau.¹¹

⁹ Cf. «Esta pessoa pública que assim se forma pela união de todas as outras tinha outrora o nome de cidade e tem agora o de república, ou corpo político, que é chamado pelos seus membros Estado, quando é passivo, soberano quando comparado aos seus semelhantes», Rousseau, Jean-Jacques, *O Contrato Social*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1989, p. 24.

¹⁰ Cf. «Ela — a nação — brota de um sentimento ligado às fibras mais íntimas do nosso ser. Decerto que é impossível recensear os factores deste sentimento: a raça, a língua, a religião, as recordações comuns, o habitat, mas seja qual for a sua influência, eles teriam pouco efeito se não se encontrassem na consciência dos membros do grupo a colaboração que os torna actantes. A nação depende mais do espírito que da carne. E aquilo a que o espírito adere através dela é a perenidade do ser colectivo. Por certo que a tradição, a recordação das provações comuns, o que se ama em conjunto e mais a maneira como se ama entram em larga parte na formação da nação.», Burdeau, Georges, *O Estado*, Póvoa do Varzim, Publicações Europa-América, 1981, p. 87.

¹¹ Cf. «Cada um de nós põe em comum a sua pessoa e todo o seu poder sobre a suprema direcção da vontade geral; e recebemos colectivamente cada membro como parte indivisível do todo [...] e esse corpo recebe deste mesmo acto a sua unidade, o seu eu comum, a sua vida e a sua vontade», Rousseau, Jean-Jacques, *O Contrato Social*, p. 24.

O Estado acaba por assumir assim a figura de uma espécie de fiel depositário, que posicionamos num patamar acima dos nossos interesses particulares, para nele depositarmos com confiança a gestão dos nossos interesses coletivos, como é também sugerido por Burdeau.¹² E a gestão e salvaguarda dos interesses coletivos faz-se precisamente através dos instrumentos da Governação Pública, da governação dos interesses públicos, e só pode obedecer a um único pressuposto, que é precisamente o da salvaguarda do interesse geral, como é sustentado pelo mesmo autor¹³, e, de acordo com Moreira, segundo critérios de igualdade e dignidade da pessoa humana¹⁴. Assim, por vontade dos seus criadores, o Estado assume uma posição de soberania face aos valores e interesses que lhe são confiados, adquirindo correlativamente uma capacidade e um poder próprios para conduzir e gerir todo legado que lhe é confiado. O Estado assume uma dupla missão relativamente aos valores coletivos. Uma com um recorte mais passivo, de fiel depositário desses valores, e uma mais ativa, de entidade com capacidade para assegurar a concretização desses mesmos valores junto de todos os sujeitos que compõem a sociedade e na exata medida do contexto de existência de cada sujeito. Será esta vertente mais operativa que pode ser designada por estrutura da Governação Pública.

No caso de Portugal e da sociedade portuguesa, as funções que estão formalmente confiadas ao Estado e que, através dessa estrutura da Governação Pública, ele deve assegurar junto de cada cidadão são as que se encontram consagradas na *Constituição da República Portuguesa*, mais concretamente no artigo 9., nos seguintes termos:

¹² Cf. «É necessário que o Estado seja capaz, sem romper a solidariedade que o une a esta ou àquela tendência colectiva, de se elevar acima dos interesses particulares e de servir os interesses inerentes a toda a comunidade», Burdeau, Georges, *O Estado*, p. 127.

¹³ Cf. «A realidade sociológica é a colectividade [...] quanto ao corpo político, é igualmente a totalidade dos membros do grupo, mas considerados na sua qualidade de cidadãos, ou seja, sempre que, desligados das suas preocupações pessoais, eles não pensam e não querem senão em função do interesse comum», Burdeau, Georges, *O Estado*, p. 131.

¹⁴ Cf. «Essa dignidade, que pertence a todos os homens sem distinção de raça, de nacionalidade ou de submissão política, implica uma igual protecção jurídica para todos», Moreira, Adriano, *Os Direitos do Homem e a Balança de Poderes*, Conferência proferida na Faculdade de Filosofia de Braga em 15 de fevereiro de 1963, Lisboa, Companhia Nacional Editora, 1963, p. 13.

Artigo 9.º (Tarefas fundamentais do Estado)

São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;*
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;*
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;*
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;*
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;*
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;*
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;*
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.*

2.2 — Interesse geral e Governação Pública — O Governo e a Administração Pública

A governação do Estado, ou seja, a governação do superior interesse do cidadão, do interesse geral e dos valores coletivos, faz-se a dois níveis, que funcionam de modo articulado e encadeado entre si. São eles os órgãos de Governo e as estruturas da Administração Pública, cujas funções e pressupostos de existência derivam dos mesmos princípios que fundamentam a criação e manutenção do próprio Estado, como é referido por Bilhim *et al.*¹⁵.

¹⁵ Cf. «A Administração Pública é uma consequência que deriva dos princípios que fundam o Estado», Bilhim, João, Ramos, Ricardo e Pereira, Luís, «Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14, 2015, p. 94.

De acordo com o desenho constitucionalmente consagrado quanto ao modelo de Governação Pública em Portugal, e tal como é verificado por autores como Araújo, Bilhim, Carvalho, ou Amaral, e como nós próprios também verificámos anteriormente¹⁶, a estrutura de gestão do Estado opera-se do seguinte modo:

- Um nível político, num plano superior, que é constituído pelos órgãos de Governo, que assumem a posição e a função de definição das estratégias de governação dos destinos e dos interesses coletivos da sociedade (o interesse geral ou interesse público), ou seja, das denominadas opções de políticas públicas. Em Portugal este nível é assumido por três órgãos de soberania com funções articuladas no sentido do estabelecimento e controlo das Políticas Públicas — o Presidente da República, também denominado Chefe do Estado; a Assembleia da República, órgão legislativo; e o Governo, órgão executivo;
- Um nível administrativo, num plano inferior, complementar aos órgãos do Governo, composto pelas estruturas da Administração Pública, com os seus dirigentes e corpo de funcionários, com a função de desenvolver as necessárias e adequadas estratégias de gestão de modo a poderem concretizar junto dos cidadãos os Programas e as Políticas Públicas desenhadas pelo nível político.

Os dois níveis operam a Governação Pública do Estado de modo segmentado e complementar entre si. Ambos devem guiar a sua ação na procura da satisfação das necessidades e do bem-estar dos cidadãos, sempre e só de acordo com critérios de salvaguarda do interesse geral. Para conseguirem essa realização, e sobretudo se tivermos em consideração a dimensão e o grau de complexidade das sociedades modernas, importa que exista um quadro legal e normativo de referência, que assegure que os atos ou decisões da gestão pública tomados em qualquer um dos dois níveis da Governação Pública, respeitam e salvaguardam sempre e só os princípios do interesse geral.

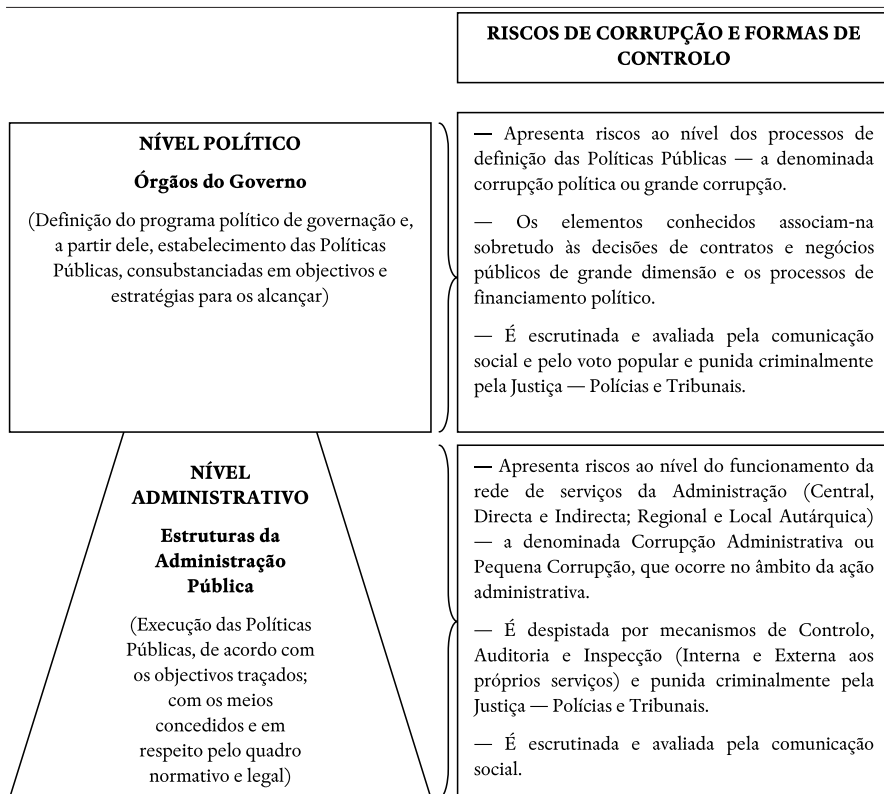
A existência de um quadro legal e normativo abstrato baseado nos valores socialmente partilhados (nos valores da ética) e com a garantia

¹⁶ Cf. Maia, António, *Fatores Organizacionais Explicativos da Corrupção — Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais e Administração Pública*, Lisboa, ISCSP, 2015.

da sua concretização na ação das estruturas da Governação Pública é a forma potencialmente mais adequada para afastar ou pelo menos para reduzir os riscos de poderem ocorrer decisões governativas ou administrativas que se afastem da salvaguarda do interesse geral. De situações que traduzam a ausência de ética e de integridade, que se baseiem mais no *livre arbítrio*, na vontade e nos interesses pessoais e particulares daqueles que tomam tais decisões (governantes e funcionários administrativos) e menos no interesse geral. No limite mais gravoso de censurabilidade social, estas decisões de menor integridade traduzem-se em opções que configuram atos de fraude e mesmo de corrupção na gestão do Estado.

E porque a corrupção traduz essa tipologia de atos fraudulentos de maior censura social relativamente à gestão do interesse geral, deixamos seguidamente um quadro que sintetiza, ao mesmo tempo, o modelo e o encadeamento das estruturas da Governação Pública de gestão do Estado, como foi descrito, com a indicação dos correspondentes elementos de exposição a riscos de fraude e corrupção e às soluções de controlo existentes relativamente ao problema.

QUADRO 1: Os dois níveis de governação e gestão do Estado e a questão da corrupção



Adaptado de Maia, António, *Fatores Organizacionais Explicativos da Corrupção — Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais e Administração Pública*

3 — A Ética e a gestão de riscos na Governação Pública

3.1 — Corrupção e fraude na Governação Pública

Como vimos anteriormente, a corrupção é um problema que pode ocorrer do contexto da governação do Estado, quer ao nível da ação política dos órgãos do Governo, designadamente dos governantes no âmbito da sua função de definição das denominadas Políticas Públicas, quer ao nível da ação das estruturas de serviços da Administração Pública, mais concretamente do corpo de dirigente e funcionários dos serviços, na execução das suas funções de concretização junto dos cidadãos das

Políticas Públicas definidas pelos órgãos do Governo. A corrupção decorre da relação funcional que políticos, dirigentes e funcionários com menores índices de integridade — cada um no âmbito do exercício da sua função e dos poderes que ela encerra — estabelecem com os cidadãos e com a sociedade, expressando-se também através de formas inadequadas — fraudulentas — como utilizam e fazem a gestão dos bens, valores e património públicos, nomeadamente quando deles se apropriam ou quando os utilizam em favor da satisfação dos seus interesses particulares ou de terceiros a si ligados.

As práticas de corrupção traduzem situações de ausência de integridade por parte daqueles que, estando investidos do poder associado ao exercício da ação pública, da prossecução do interesse geral, desvirtuam essa confiança e esse poder confiado de modo consciente, deliberado e doloso. As práticas de corrupção permitem alcançar, para quem as pratica, benefícios particulares indevidos e ilegítimos, que causam os mais diversos prejuízos sobre os interesses, os valores e o património público.

Mas o efeito prejudicial porventura mais gravoso que decorre da subsistência destas práticas é o que se associa à quebra da confiança nas relações sociais e nos índices de coesão social de um grupo ou de uma sociedade. A corrupção e a fraude induzem desconfiança das pessoas sobre as instituições — nomeadamente sobre aquelas onde há notícia da sua ocorrência — e, em situações mais extremas, das próprias pessoas entre si. Todavia, e de um modo geral, as práticas de corrupção traduzem sobretudo uma redução do índice de qualidade associada ao exercício da função pública que é prestada à sociedade, e uma danosidade sobre os bens, valores e património públicos, traduzindo-se no aumento dos custos de funcionamento das entidades públicas, os quais acabam por ser inevitavelmente suportados pelos cidadãos. Não é demais recordar que são os cidadãos — que somos nós — que, através dos impostos, custeiam a existência e o funcionamento de toda a estrutura da Governação Pública.

Quando verificada em grande escala, sobretudo a nível político, a corrupção é sinalizada como um dos principais constrangimentos ao desenvolvimento e modernização dos Estados, por colocar permanentemente em causa a estabilidade política dos Governos, o desenvolvimento sustentável das economias e a confiança social sobre as

instituições, como tem sido verificado por autores como Ackerman, Morgado & Vegar ou Porta & Mény, cujos textos podem ser consultados para um maior aprofundamento sobre esta vertente do problema.

Os atos de corrupção resultam de decisões ou opções individuais por parte de quem os pratica e cuja motivação reside na satisfação egoísta dos seus interesses particulares. E será fundamentalmente por isso que não têm qualquer pejo em desrespeitar os princípios e os normativos de salvaguarda do interesse geral e em regra não mostram arrependimento das suas ações. As opções da corrupção decorrem da existência de conflitos de interesse e traduzem a sobreposição dos interesses particulares sobre o interesse geral. Esta sobreposição de interesses parece ficar particularmente facilitada quando em presença de contextos caracterizados pelo exercício dos poderes públicos em regime de monopólio (só um determinado funcionário exerce uma função específica na estrutura dos serviços), associados a elevados índices de discricionariedade e a fracos mecanismos de *accountability* (de controlo e prestação de contas), como foi verificado por Klitgaard através da sua fórmula explicativa da corrupção ($C=M+D-A$)¹⁷. Esta formulação explicativa dos contextos da corrupção veio posteriormente a ser complementada pela ONU, ao considerar que, para lá da ausência de mecanismos de *accountability*, devem considerar-se como fatores igualmente facilitadores dos contextos da corrupção, a ausência de integridade e de transparência. A formulação proposta pela ONU para explicar os contextos facilitadores da corrupção é $C=(M+D)-(A+I+T)$ ¹⁸.

O quadro 1 apresenta também uma referência às áreas de risco bem como às formas de corrupção que em abstrato podem ocorrer relativamente a cada um dos dois níveis da Governação Pública, com indicação das correspondentes formas de controlo.

A corrupção que ocorre a nível político, associada à ação dos órgãos do Governo (no âmbito dos procedimentos de definição dos progra-

¹⁷ Cf. «Corruption equals Monopoly plus Discretion, minus Accountability», Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 75.

¹⁸ Cf. «Corruption = (Monopoly + Discretion) — (Accountability + Integrity + Transparency», ONU, *Anti-corruption — Practice Note*, Nova Iorque, United Nations Development Programme, 2004, p. 2.

mas e das Políticas Públicas) é habitualmente designada por corrupção política, desde logo por estar associada à governação pública de nível político, mas também porque na prática surge muitas vezes associada aos processos de financiamento dos partidos políticos, como é referido por autores como Ackerman e Morgado & Vegar. A corrupção deste nível é também frequentemente designada como grande corrupção, dada a dimensão dos projetos públicos em causa, bem como dos valores monetários que em regra estão associados ao seu desenvolvimento e concretização, como seja, por exemplo, a decisão de construir uma auto-estrada, uma via-férrea, um aeroporto, uma zona portuária ou um hospital, como é referido por Morgado & Vegar. O escrutínio do problema a este nível faz-se sobretudo através dos mecanismos de controlo da estrutura do Governo e também através da comunicação social, designadamente a partir da divulgação isenta e objetiva de resultados de investigações jornalísticas. Quanto às formas de penalização, elas incluem, para lá das sanções penais previstas no Código Penal e aplicadas pelos tribunais relativamente a casos judicialmente comprovados, o sentido da votação dos eleitores aquando da realização dos atos eleitorais.

Por outro lado, e quanto à corrupção que ocorre a nível administrativo, da organização, gestão e ação das estruturas da Administração Pública na execução das Políticas Públicas junto do cidadão, ela é frequentemente designada por corrupção administrativa. Também é frequente que seja designada como pequena corrupção ou corruptela, sobretudo por ocorrer a níveis inferiores do modelo da estrutura de gestão da Governação Pública e também por estar associada a procedimentos administrativos e valores monetários transacionados de menor expressão, sobretudo se comparados com os que em regra tendem a estar envolvidos ao nível da corrupção política. As práticas de corrupção a este nível administrativo traduzem, na maior parte dos casos, a exploração de oportunidades decorrentes do uso dos poderes discricionários conferidos aos funcionários para o exercício cabal das suas funções, como seja, por exemplo, o suborno a um agente da polícia de trânsito para evitar a multa por excesso de velocidade, ou o suborno ao técnico da Câmara Municipal para garantir a aprovação e o licenciamento de um projeto de construção de uma habitação. São também conhecidas práticas de atos de corrupção como formas de ultrapassar algum peso

subsistente no cumprimento dos mecanismos burocráticos associados aos procedimentos administrativos, como é verificado por Morgado & Vegar.

Independentemente do nível da estrutura da Governação Pública que seja considerado e das razões que expliquem as opções por práticas de fraude e de corrupção, a sua ocorrência traduz sempre uma corrosão sobre as expectativas sociais relativamente ao que deve ser o sentido da ação do Estado, da governação e da gestão dos bens e dos interesses públicos e da salvaguarda do interesse geral, particularmente sobre o funcionamento das estruturas de Governo e da Administração no seu todo, como é sustentado por Morgado & Vegar e também pela ONU. Para lá do desequilíbrio provocado sobre as expectativas sociais, e agora numa perspetiva mais materialista, o ato corrupto traduz um dano sobre os valores, os bens, o património e os recursos públicos, os quais, em contextos pautados por fracos princípios éticos e morais por parte daqueles a quem se encontram funcionalmente confiados, passam a ser geridos de modo perverso, mais em concordância com interesses particulares e menos em função do interesse geral e da causa pública, como é referido por Morgado & Vegar.

A relação de *troca corrupta* decorre da sobreposição dos interesses particulares sobre o interesse geral, nas relações entre os cidadãos, utentes dos serviços públicos, e os funcionários menos íntegros e escrupulosos, os quais exercem as suas funções contrariando o pressuposto fundamental da ação pública que é o da salvaguarda do interesse geral, como é verificado por Porta & Meny, e como referenciámos também em textos anteriores.

São conhecidos alguns dos principais fatores explicativos da ocorrência de atos de fraude e de corrupção na Governação Pública, relativamente aos quais podem ser indicadas eventuais vertentes no âmbito do controlo e da prevenção sobre o fenómeno. O quadro seguinte apresenta alguns destes fatores explicativos da fraude e da corrupção e os correspondentes possíveis instrumentos ou formas de controlo.

QUADRO 2: Fatores explicativos de fraude e da corrupção e correspondentes modos de controlo

Fator	Modo de controlo e prevenção
Menor índice de interiorização dos valores coletivos	Reforço nos programas formativos de educação para a cidadania
Prevalência de interesses particulares sobre o interesse geral	Reforço das medidas de controlo sobre os conflitos de interesses
Indefinição ou falta de clareza dos valores institucionais dos serviços	Criação e maior divulgação de cartas de ética pelos serviços, nas quais devem assumir os valores que querem ver associados às tarefas e serviços que desenvolvem
Indefinição ou falta de clareza de padrões sobre expectativas de conduta dos funcionários	Criação e maior divulgação de códigos de conduta, com indicações acerca do modo de operacionalizar os valores definidos na carta ética
Ausência de clareza sobre as normas e regulamentos relativos ao modo de execução das funções e dos procedimentos administrativos associados	Criação e maior divulgação de manuais de boas práticas relativos aos modos mais adequados sobre o cumprimento e aplicação das normas e regulamentos à diversa tipologia de casos concretos que têm de ser operados
Fonte: Elaboração do autor	

3.2 — Mecanismos de controlo da Governação Pública

Apresentamos agora uma breve sistematização do modelo de controlo português sobre o funcionamento de toda a estrutura da Administração Pública, incluindo a verificação dos critérios de integridade e o controlo da corrupção e da fraude.

O quadro seguinte sistematiza os principais traços caracterizadores desse modelo, que compreende quatro níveis de controlo:

QUADRO 3: O modelo português de controlo sobre o funcionamento das estruturas da Administração Pública e de prevenção e repressões da corrupção e da fraude

Nível do controlo	Função
1 Controlo interno	
Constituição da República Portuguesa e Lei do Procedimento Administrativo	Define os pressupostos da ação administrativa e os deveres funcionais associados à realização das funções asseguradas pelos serviços da AP
Leis orgânicas das entidades que dão corpo à estrutura da Administração Pública	Definem as funções da governação a assegurar pelas entidades a que correspondem. Estas funções encontram-se segmentadas pelas estruturas organizacionais dos serviços, indo até à de cada funcionário
Sistema de Controlo Interno	Coordena o controlo sobre a ação administrativa dos serviços da AP, que é realizado pelas Inspeções-Gerais
Inspeções-Gerais Ministeriais	Procedem a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a ação e os procedimentos administrativos das entidades que exercem funções no âmbito dos ministérios correspondentes
2 Controlo externo	
Tribunal de Contas	Procede a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a legalidade e regularidade das receitas e das despesas do Estado relativamente a todas as entidades que, sob qualquer forma, exerçam funções de natureza pública
3 Controlo repressivo e punitivo	
Leis penais	Definem e tipificam os atos correspondentes às práticas criminosas e às molduras penais
Leis do processo penal	Definem o quadro normativo de realização dos procedimentos criminais nas suas diversas fases — Inquérito, Instrução e Julgamento
Procuradoria-Geral da República (PGR) ou Ministério Público (MP)	Titular da ação penal na fase de Inquérito, no âmbito da qual se realiza a investigação criminal e, através dela, a recolha de provas
Polícia Judiciária	Coadjuva a PGR ou MP na realização das diligências de investigação criminal
Tribunais	Procedem ao julgamento dos processos criminais que são apresentados pela PGR ou MP com decisão de acusação dos suspeitos
4 Controlo preventivo	
Conselho de Prevenção da Corrupção	Define áreas de risco e propõe medidas preventivas a partir da análise de elementos de relatórios elaborados por entidades com funções de nível de controlo interno e externo e de decisões judiciais tomadas no âmbito de procedimentos criminais associados ao nível do controlo repressivo e punitivo da corrupção

Fonte: Maia, António, *Fatores Organizacionais Explicativos da Corrupção — Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais e Administração Pública*

De acordo com os elementos constantes do quadro, verificamos que a arquitetura do edifício relativo ao controlo de ética e da integridade e à verificação de conformidade da ação administrativa compreende os seguintes quatro níveis:

- Controlo interno da ação das entidades públicas, decorrente da definição dos princípios e normas de funcionamento administrativo dos serviços, bem como dos mecanismos de verificação de conformidade entre os procedimentos efetivos e o correspondente quadro de princípios e normas;
- Controlo externo da ação dos serviços públicos, essencialmente focado na vertente financeira, ou seja, na verificação da legalidade e regularidade dos procedimentos associados a receitas e despesas do Estado;
- Controlo de carácter repressivo e punitivo, associado a ações judiciais relativamente a atos criminosos praticados por servidores públicos no âmbito das funções que exercem na estrutura da Governação Pública;
- Controlo preventivo que, a partir do resultado da ação dos demais mecanismos de controlo anteriores, procura conhecer e caracterizar as áreas da governação e gestão pública mais expostas a riscos de corrupção e fraude, identificar e mapear esses riscos por cada uma das áreas ou departamentos e traçar as correspondentes medidas preventivas que se mostrem potencialmente mais adequadas.

Os elementos apresentados neste ponto permitem perceber a existência de uma estrutura composta por diversas tipologias de entidades com funções especificamente talhadas para o exercício do controlo sobre a atividade das estruturas da Governação Pública.

3.3 — Gestão de riscos e promoção da qualidade no serviço público

O modelo de gestão de riscos e de promoção da qualidade do serviço público que se propõe não é mais do que a tradução de um conjunto integrado e encadeado de instrumentos de gestão. Este modelo assenta no conjunto de valores éticos que cada entidade assume como seus e que, por essa razão, pretende ver traduzidos na sua ação. A partir destes

valores devem desenvolver depois os demais instrumentos de gestão. Deste ponto de vista, a ética, sobretudo o conjunto de valores assumidos por cada entidade, configura-se ao mesmo tempo como um ponto de partida — uma aspiração organizacional que se assume — e um ponto de chegada — uma concretização que se pretende alcançar em cada tarefa a realizar. E, partindo deste ponto que é ao mesmo tempo um projeto e uma concretização de intenções, a gestão de riscos e promoção da qualidade no serviço público pode fazer-se de modo encadeado com os instrumentos que se indicam:

- A carta ética, documento escrito e divulgado interna e externamente pelos serviços (ou seja, explicado aos colaboradores e divulgado aos cidadãos e à sociedade, designadamente através da sua publicação nos sites institucionais), onde a organização assume, de modo vinculado, perante si própria e perante o cidadão, qual é o quadro de valores em que se move e que associa ao exercício das suas funções, de modo a que ninguém, nem os colaboradores, nem os cidadãos, tenha dúvidas quanto a essas expectativas e quanto à necessidade imperiosa de elas serem colocadas em prática;¹⁹
- Existência de um quadro legal e normativo claro, que deriva fundamentalmente e desde logo das leis da nação (as Políticas Públicas definidas pelos órgãos do Governo) conjugadas com as normas complementares internas de cada organização. No seu conjunto, estas leis e normas complementares estabelecem as ações concretas de cada uma das entidades do setor público na concretização

¹⁹ Uma rápida pesquisa, feita num qualquer motor de busca, sobre cartas éticas de serviços públicos, remete-nos para documentos que se revelam tendencialmente curtos, onde as entidades acabam por assumir como seu um núcleo central de valores ou de princípios como sejam, por exemplo, a liberdade, a igualdade, a integridade, a justiça, a honra, o serviço público, entre outros, que surgem replicados na grande maioria destes documentos. E, importa verificar, será normal e até muito provável que esta pesquisa nos leve à conclusão de que alguns documentos sejam essencialmente cópia de outros da mesma natureza feitos por outras entidades. Quanto a este possível fator, diremos que em certa medida é normal e até compreensível. Se considerarmos que as entidades da Administração Pública são parte integrante do todo social e cultural de uma mesma sociedade, de um mesmo quadro de referências culturais, então podemos pressupor como normal e até lógico e expectável que o conjunto de valores centrais dessa entidade seja o mesmo, ou apresente traços comuns com outras entidades.

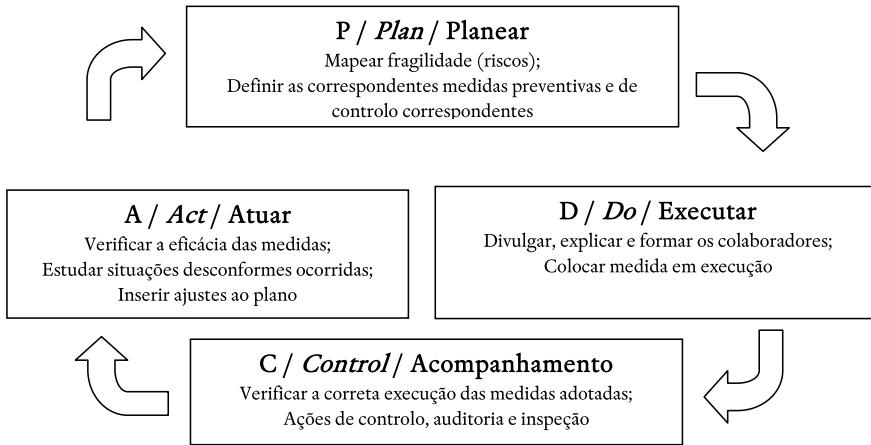
plena da Governação Pública. Neste sentido, podemos considerar que este plano legal e normativo estabelece o quadro de expectativas sociais acerca do que deve ser a ação das organizações da Administração Pública. As leis e as normas estabelecem a função de cada entidade da Administração Pública no contexto da Governação Pública e da salvaguarda do interesse geral;

- Existência de códigos de conduta, através dos quais se procure reforçar o grau de consciencialização dos funcionários relativamente ao modo mais adequado de traduzir nas suas condutas os valores organizacionais assumidos pela entidade na sua carta ética. Na prática, não é raro identificarmos estes dois instrumentos publicado de forma conjunta, os denominados códigos de ética e de conduta;
- Criação e adoção de manuais de boas práticas administrativas relativamente a cada departamento da estrutura orgânica dos serviços e para cada tipologia de procedimento administrativo, de modo a que se estabeleçam de forma clara e sedimentada os critérios mais adequados para a execução e aplicação das leis e das normas (gerais e abstratas por natureza) às situações concretas a que se destinam;
- Promoção de instrumentos de identificação e gestão de áreas de risco, sobretudo de riscos de ocorrência de práticas divergentes, que se afastem ou contrariem as expectativas. Que se afastem dos valores, das leis, das normas, das condutas e também das boas práticas, internas (da gestão) e externas (na relação funcional com o cidadão), e que dessa forma possam fazer perigar todo o pressuposto da boa gestão pública. No limite mais gravoso, encontramos os riscos de corrupção como possibilidades a afastar da ação da organização, uma vez que, independentemente do valor de danosidade que lhes esteja associado, a sua ocorrência traduz sempre a ausência de integridade e o desvirtuar do sentido do serviço público. Um afastamento do pressuposto da salvaguarda do interesse geral. Em suma, um conflito de interesses na medida em que o autor de factos desta natureza toma estas opções precisamente por querer fazer prevalecer o seu interesse particular sobre o interesse geral. E todas as condutas com este perfil são de fraude ou corrupção precisamente porque contrariam o interesse

público ou interesse geral, cuja satisfação, como sabemos, é o pilar base de quem exerce funções na estrutura da Governação Pública. Neste conjunto de documentos de gestão de riscos encontramos os denominados Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção recomendados em Portugal desde 2009 pelo Conselho de Prevenção da Corrupção. Estes instrumentos de gestão devem permitir a identificação de riscos concretos relativamente a cada departamento orgânico ou função exercida, e propor a adoção das correspondentes medidas de controlo destinadas a afastar esses riscos. A efetividade destes instrumentos de gestão de riscos deve ser assegurada através da realização de relatórios anuais de execução.

Em termos metodológicos, a eficácia destes instrumentos de gestão deve obedecer ao denominado ciclo PDCA de Deming, que, de modo muito simples compreende o desenvolvimento de um procedimento cíclico que se deve fechar e renovar a cada ano, com o propósito de reajustar a gestão em função do contexto evolutivo da entidade e do mundo onde se movimenta. O ciclo de Deming, como é vulgarmente conhecido pelos gestores, trata-se de uma metodologia de gestão que oferece o potencial de promoção da qualidade da ação desenvolvida por uma determinada organização relativamente ao alcance dos seus propósitos. O quadro seguinte identifica cada uma das quatro fases que compreende o ciclo de Deming, também conhecido como o modelo de promoção e melhoria constante da qualidade. O quadro indica também, relativamente a cada uma das fases, os principais cuidados que a gestão pública e o gestor de riscos devem assegurar.

QUADRO 4: O ciclo PDCA de Deming de promoção da melhoria contínua da qualidade



Fonte: Elaboração do autor a partir de Deming

De acordo com o seu autor, esta metodologia de gestão deve compreender de modo sequenciado os seguintes quatro momentos:

- P / Plan / Planear — correspondente ao momento em que se procede ao levantamento e mapeamento das fragilidades e dos riscos potencialmente associados a cada procedimento desenvolvido pela entidade com a correspondente identificação de medidas de controlo e prevenção;
- D / Do / Executar — traduzido pela adoção e concretização efetiva das medidas de controlo e prevenção previstas para cada procedimento, as quais devem ser acompanhadas de ações de divulgação, explicação e formação junto de todos os trabalhadores da entidade quanto à utilidade, necessidade e proteção institucional decorrente de existência e execução de tais medidas;
- C / Control / Acompanhamento — passa pelo controlo de uma boa e adequada execução das medidas preventivas adotadas. Nesta fase, a ação dos dirigentes das estruturas intermédias das entidades revela-se de primordial importância uma vez que a sua posição hierárquica e função deve assegurar e compreender a verificação responsável e em permanência da boa e adequada execução dessas mesmas medidas na área ou departamento que dirige. O desen-

volvimento desta fase do processo pode compreender a necessidade e utilidade de se realizarem ações de auditoria e inspeção sobre a adequada realização das medidas de controlo e prevenção;

A / Act / Atuar — permite identificar necessidades de introdução de ajustes e correções ao quadro de medidas de controlo e prevenção existente, quer porque tenham ocorrido situações de risco, particularmente nos casos em que tais riscos não tinham sido devidamente identificados aquando da realização do levantamento e mapeamento. A introdução de medidas de controlo e prevenção de ajuste ou de correção às já existentes traduz o momento em que o ciclo de gestão da qualidade se encerra e se reinicia.

3.4 — A recomendação da OCDE sobre integridade pública

Em 2017, a OCDE produziu e apresentou um documento com um conjunto de treze recomendações, com um sentido muito amplo e claro, relativamente ao modo com os Estados devem procurar desenvolver as suas políticas no cuidado e reforço dos índices de ética e integridade das suas estruturas de governação. A referida recomendação assume o pressuposto que a corrupção é um problema que apresenta largos efeitos corrosivos sobre os recursos públicos, que compromete a coesão social, a segurança dos cidadãos e o desenvolvimento sustentado e equilibrado da sociedade, na medida em que é um fator que amplia as desigualdades sociais e económicas e contribui para a redução dos índices de confiança nas instituições e, no limite, nas próprias pessoas, umas relativamente às outras.

De acordo com o texto da referida recomendação da OCDE, e que cita estudos de 2017 do *World Gallup Pool* e do *Edelman Trust Barometer*, a perceção de maiores índices de corrupção tende a apresentar uma correspondência com menores índices de confiança nos Governos, o que traduz bem a importância e o impacto do problema nas sociedades e a necessidade que Estados, Governos e os próprios cidadãos têm em estabelecer e adotar políticas, estratégias e dinâmicas que alcancem uma maior eficácia no controlo da corrupção e da fraude, e na promoção de mais integridade na Governação Pública.

A recomendação da OCDE sobre integridade pública reconhece que a ética e a integridade não se tratam apenas de questões associadas

à gestão e à Governança Pública. Estas são, afinal, questões que requerem e justificam o envolvimento de toda a sociedade, de todo o cidadão, numa lógica de cidadania, que compreende também um envolvimento de âmbito cultural. Esta recomendação reconhece que os Estados têm o dever de dinamizar soluções que criem ou reforcem uma cultura de cidadania preocupada em promover e aprofundar os valores de ética na vida pública. Claro que continua a ser reconhecida a necessidade e a pertinência da existência de mecanismos e instrumentos de controlo da gestão sobre a Governança Pública, e também de soluções reativas e punitivas relativamente às condutas inadequadas que sejam sinalizadas e comprovadas, uma vez que elas são exemplos que contrariam os padrões da ética e da integridade que se pretendem garantir e aprofundar. O quadro seguinte apresenta, de forma necessariamente sintética, os três âmbitos de ação considerados pela OCDE na referida recomendação, com a indicação das correspondentes áreas a que especificamente se dirige o conjunto das recomendações.

QUADRO 5: As recomendações da OCDE de 2017 sobre integridade pública

Âmbito	Recomendações
A integridade é um sistema coerente e de ampla abrangência social	Compromisso maior das lideranças políticas e administrativas na promoção da ética e da integridade e na redução da corrupção
	Responsabilidade e envolvimento de todas as estruturas de gestão pública no fortalecimento dos padrões e índices de integridade
	Estratégia da gestão pública para incrementar a eficácia na redução de riscos de integridade
	Padrões elevados de conduta como forma de reforçar a valorização dos Valores Públicos
A cultura de integridade pública deve ser fortalecida	A sociedade , no seu todo, deve estar envolvida na promoção de um verdadeiro e autêntico sistema de integridade pública
	Liderança para a ética e integridade em todas as organizações públicas e privadas
	Meritocracia e transparência como condições fundamentais para a gestão e promoção dos recursos humanos
	Capacitação dos recursos humanos para a adoção de condutas com elevados índices de ética e de integridade
	Abertura e transparência no funcionamento interno das organizações como forma de promover a existência de culturas organizacionais mais íntegras
Uma prestação de contas mais transparente e efetiva	Gestão e prevenção de riscos como forma de reforçar a integridade
	Cumprimento na aplicação efetiva dos normativos de gestão e promoção da ética e integridade, incluindo a aplicação das sanções previstas para as situações de incumprimento ou desconformidade
	Fiscalização através de uma efetiva prestação de contas, através da realização de ações de controlo, incluindo por entidades externas
	Participação e envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil na promoção da transparência na prestação de contas e no acesso à informação política e administrativa
Fonte: Elaborado a partir da recomendação de 2017 da OCDE sobre integridade pública	

4 — Conclusões

Neste texto procurámos verificar a importância central e determinante da ética e da integridade nos diversos níveis da Governação Pública, sobretudo porque a sua ausência explica fenómenos tão importantes e nefastos como sejam a corrupção e a fraude.

De modo mais concreto, vimos como a ausência de ética e de integridade por quem exerce funções na estrutura da Governação Pública

— tanto nas estruturas de natureza política como nas da Administração Pública — decorre de situações de conflitos de interesses, nomeadamente por evidenciarem uma certa incapacidade para assegurar a satisfação do interesse geral — que é, afinal, o pressuposto fundamental para o exercício de tais funções de natureza pública — quando ele se cruza com interesses particulares do próprio ou de terceiros. De facto, a opção por práticas de fraude e corrupção negligencia e afasta a satisfação do interesse geral, o único que deve estar presente a contextualizar toda a Governação Pública. O interesse geral é negado para dar lugar à satisfação egoísta de interesses particulares, na maioria das vezes associados ao acesso a bens públicos de natureza patrimonial e financeira.

O problema da fraude e da corrupção na Governação Pública não é recente. Todavia, e sobretudo em resultado da forte mediatização a que tem estado exposto, muito por via de inúmeras suspeições que têm desfilado na praça pública, tem vindo a ser objeto de alguns cuidados acrescidos em termos do seu controlo e da sua prevenção e também da procura de melhores soluções de governação e de gestão pública.

As vertentes da ética, da integridade e também da transparência têm assumido claramente uma dimensão de grande importância no contexto dos instrumentos de gestão e de controlo do serviço público e também da promoção da qualidade desse mesmo serviço junto do cidadão. E o cidadão é precisamente a razão de ser da existência da própria estrutura de Governação Pública. É o cidadão que, com os seus impostos, custeia toda esta estrutura e o seu funcionamento, e é esse mesmo cidadão que é o destinatário de toda a ação da Governação Pública. Será fundamentalmente por esta razão que não pode haver outro propósito associado ao exercício da função pública que não seja a salvaguarda e a satisfação do interesse geral.

Já sabíamos que a boa gestão pública deve ser procurada, de entre outros, por obediência a critérios de economia, eficácia e eficiência. Porém, e para lá deles, como procurámos apresentar neste breve texto, parece-nos importante e necessário que os instrumentos de gestão pública assumam e assegurem também a verificação de critérios associados à ética e à integridade e, por via deles, também à transparência.

Bibliografia

1. Principais Recursos:

- AMARAL, FREITAS, *Curso de Direito Administrativo*, V. 1. Coimbra, Almedina, 2010.
- ACKERMAN, SUSAN, *Corrupção e Governo*, Lisboa, Prefácio, 2002.
- BILHIM, JOÃO, RAMOS, RICARDO e PEREIRA, LUÍS, «Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14, 2015, pp. 91-125.
- BILHIM, JOÃO, *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta, 2002.
- BURDEAU, GEORGES, *O Estado*, Póvoa do Varzim, Publicações Europa-América, 1981.
- CARVALHO, ELISABETE, *Reengenharia na Administração Pública — A Procura de Novos Modelos de Gestão*, Lisboa, ISCSP, 2001.
- DEMING, EDWARDS, *Out of the Crisis*, Cambridge, MIT Press, 1986.
- KLITGAARD, ROBERT, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- LOPES, DANIEL ET AL., *O Estado por Dentro*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.
- MAGALHÃES, JOÃO, *Horizontes de Ética — Para uma Cidadania Responsável*, Porto, Edições Afrontamento, 2010.
- MAIA, ANTÓNIO, *Fatores Organizacionais Explicativos da Corrupção — Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais e Administração Pública*, Lisboa, ISCSP, 2015.
- MOREIRA, ADRIANO, *Os Direitos do Homem e a Balança de Poderes*, Conferência proferida na Faculdade de Filosofia de Braga em 15 de fevereiro de 1963, Lisboa, Companhia Nacional Editora, 1963.
- _____, «O Eixo da Roda», *Tempo de Vésperas*, Lisboa, Sociedade de Expansão Cultural, 1971.
- MORGADO, MARIA e VEGAR, JOSÉ, *O Inimigo sem Rosto: Fraude e Corrupção em Portugal*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2003.
- ONU, *Anti-corruption — Practice Note*, Nova Iorque, United Nations Development Programme, 2004.
- OCDE, *Ethics Training for Public Officials*, Paris, OCDE, 2013.
- _____, *Recommendation on Public Integrity*, Paris, OCDE, 2017.
- PORTA, DONATELA e MÉNY, YVES (org.), *Democracia e Corrupção na Europa*, Lisboa, Editorial Inquérito, 1995.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *O Contrato Social*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1989.
- SAVATER, FERNANDO, *Convite à Ética*, Lisboa, Edições Fim de Século, 2008.

2. Outros Recursos:

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2000.

Carta Ética da Administração Pública, 2017.

Código de Boa Conduta Administrativa do Provedor de Justiça, 2001.

Código de Conduta do Governo, 2016.

Código do Procedimento Administrativo — Decreto-lei n.º 4/2015, 7 de janeiro de 2015.

Código Penal, aprovado na sua formulação atual pelo Decreto-lei n.º 400/82, com as alterações posteriores, 23 de setembro de 1982.

Constituição da República Portuguesa, 1976, com as alterações posteriores.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 1950.

Crimes Previstos em Legislação Avulsa Relativamente a Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos — Lei n.º 34/87, 16 de julho de 1987, com as alterações posteriores;

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

Deveres da Administração Pública Face ao Cidadão — Decreto-lei n.º 73/2014, 13 de maio de 2014.

Deveres Funcionais para o Exercício de Funções Públicas — Lei n.º 35/2014, 20 de junho 2014.

Estatuto do Gestor Público — Decreto-Lei n.º 71/2007, 27 de março de 2007, com as alterações posteriores.

Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas — Lei n.º 35/2014, 20 de junho de 2014.

Princípios do Serviço Público do Provedor de Justiça Europeu, 2002.

Regime Jurídico dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos — Lei 64/93, 26 de agosto de 1993, com as alterações posteriores.