

# Ética no Sector Público

Compêndio para ensino na  
**Universidade Católica de Angola (UCAN)**

Editores

**Inge Amundsen (CMI)**

**Vicente Pinto de Andrade (UCAN)**



**CMI** CHR.  
MICHELSEN  
INSTITUTE

## Prefácio

Foi estabelecido em 2008 um acordo de cooperação institucional formal entre o *Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC)* da *Universidade Católica de Angola (UCAN)* e o *Chr. Michelsen Institute (CMI)* em Bergen, Noruega (ver: [www.cmi.no/research/project/?1176=ceic-cmi-cooperation](http://www.cmi.no/research/project/?1176=ceic-cmi-cooperation)). Para além dos projectos conjuntos de investigação em ciência social, que são a base desta cooperação, também inclui alguns projectos sobre ensino e desenvolvimento de materiais de ensino.

O componente de desenvolvimento de materiais de ensino é denominado “Aumentar os recursos de ensino na UCAN sobre recursos naturais, governação e ética”. Este componente consiste no desenvolvimento e edição de três compêndios para utilização em cursos leccionados na UCAN. O primeiro compêndio sobre *Ética na Gestão* foi concluído em Agosto de 2007. Este é o segundo compêndio sobre *Ética no Sector Público*. Um terceiro compêndio sobre *Administração de Recursos Naturais* será editado nos finais de 2009.

Este segundo compêndio de ensino foi desenvolvido por parceiros na UCAN e no CMI. Oferece uma descrição geral do tópico *Ética no Sector Público* e apresenta uma selecção de artigos recentes publicados em jornais internacionais e outros materiais escritos sobre o assunto. Alguns destes foram traduzidos de inglês para português.

Com base nas experiências adquiridas com o primeiro compêndio sobre ética na gestão, colocámos uma maior ênfase no documento introdutório (contexto) do compêndio, oferecendo aos alunos e aos professores (desconhecedores do tópico) uma introdução que é relativamente abrangente e pormenorizada, demarcando as questões secundárias e os debates acerca da ética no sector público. Além disso, inclui resumos em português dos artigos em língua inglesa.

## **Agradecimentos**

A introdução ao tópico foi redigida pelo Dr. Inge Amundsen do CMI, com o valioso contributo do Prof. Vicente Pinto de Andrade da UCAN. Os dois seleccionaram também os artigos incluídos. As traduções foram realizadas por CIAL, Lisboa, Portugal ([www.cial.pt](http://www.cial.pt)).

A compilação, redacção e edição dos compêndios foi financiada pela empresa petrolífera norueguesa *StatoilHydro* em Luanda.

The logo for StatoilHydro, featuring the word "StatoilHydro" in a blue, sans-serif font.

Ficamos muito agradecidos pelo facto, assim como pela permissão de reimpressão dada pelos vários detentores dos direitos de autor.

Esperamos que o compêndio seja uma ferramenta de aprendizagem útil.

Janeiro de 2009  
Luanda e Bergen

**Inge Amundsen** (CMI)  
**Vicente Pinto de Andrade** (UCAN)

# Índice

Prefácio .....	2
Agradecimentos .....	3
Índice.....	4
Introdução à Ética no Sector Público.....	5
Ética no sector público.....	5
O que é a ética? .....	7
Filosofia moral .....	7
Porquê ética no sector público? .....	11
Os “mundos diferentes” dos princípios éticos .....	12
A “Infra-estrutura” da ética no sector público .....	14
Normas internacionais e legislação internacional.....	14
Normas democráticas.....	20
Reformas administrativas.....	27
Conflitos de interesses .....	36
Corrupção.....	42
Corrupção política.....	46
Corrupção burocrática.....	49
Observações finais .....	50
Artigos em português.....	53
Encarar a Ética Seriamente. Economia e Filosofia Moral Contemporânea.....	54
A Ética da Governação Empresarial em Organizações do Sector Público.....	56
Avaliação da infra-estrutura para a gestão de ética no serviço público na Etiópia: desafios e elações para os reformadores .....	57
Mais do que um mau presságio: Avaliar o papel que os códigos de ética desempenham para garantir a responsabilização dos decisores do sector público .....	59
Artigos em inglês .....	60
Interests and Ethics in Politics .....	61
Institutionalising Ethics in the Queensland Public Sector: Discussion of Research into Ethics Education for Public Officials .....	62
Blurred boundaries. The discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state .....	64
Global Witness: Hooligans and Rock Stars .....	65
The Political Theory of Organizations and Business Ethics.....	66
Anexos .....	67
Código de Conduta Internacional para Funcionários Públicos.....	67
Modelo de código de conduta para os funcionários públicos .....	69

# Introdução à Ética no Sector Público

Inge Amundsen, Chr. Michelsen Institute

## ***Ética no sector público***

Tem havido um debate científico considerável acerca do modo de fazer com que o sector público funcione da melhor forma e, em particular, tem havido um debate acerca do papel do governo, das instituições reguladoras e de uma boa governação nos países em vias de desenvolvimento. Com (muito) poder advém (muita) responsabilidade, mas qual a dimensão e a forma de intervenção estatal (regulação governamental) necessárias para o desenvolvimento económico, responsabilidade política, erradicação da pobreza e outros objectivos?

Este debate proporcionou uma melhor compreensão das responsabilidades do sector público e do modo como deverá interagir e inter-relacionar-se com governos (eleitos), com cidadãos, com a sociedade civil, com empresas estrangeiras assim como nacionais e com instituições privadas. Além disso, a ética e os princípios éticos podem ajudar as pessoas a tomarem melhores decisões, e ajudá-las a avaliarem as decisões dos outros (como os funcionários públicos).

Grande parte deste debate tem-se centrado na “boa governação”, de modo geral. A ética também tem integrado este debate, particularmente, o debate sobre a ética profissional dos funcionários públicos e, em menor grau, a ética profissional e pessoal dos políticos e dos detentores de cargos eleitos. Apesar de a ética na função pública ser o enfoque principal deste compêndio, também abordamos a ética da esfera política.

A ética tem sido há muito tempo uma área de estudo controversa nos sectores profissionais ligados ao direito, política, filosofia, teologia e administração pública e em outras áreas de estudo. Alguns profissionais, no entanto, irão rejeitar qualquer estudo ou teoria da ética como não pertinente para os seus trabalhos, preferindo, em vez disso, confiar em leis, manuais para o pessoal e descrições das funções para definir os limites das responsabilidades do sector público. Essa perspectiva parece estar agora a perder terreno para o ponto de vista que defende que os administradores públicos já não são, caso alguma vez tivessem sido, técnicos especialistas implementando simplesmente as decisões políticas dos políticos. Em vez disso, os administradores públicos fazem exercício de poder discricionário substancial (poder de tomar decisões) por si próprios, o que afecta as vidas das pessoas directamente, de modo duradouro e por vezes profundo. Adicionalmente, podem existir razões para questionar a legitimidade das regras e das decisões de política que os administradores públicos estão a implementar.

Os administradores e os burocratas não podem evitar tomar decisões e, ao fazê-lo deverão tentar tomar decisões éticas. Os administradores têm poderes discricionários que vão além dos manuais, ordens, descrições das funções e enquadramento legal dos seus cargos e deveres, a ética profissional terá de ser utilizada enquanto linhas de orientação, para além dos regulamentos formais. Os administradores deverão, portanto, procurar uma compreensão sólida e abrangente

das teorias e tradições éticas e procurar métodos de pensamento acerca das dimensões éticas das suas tomadas de decisão.

Pode dizer-se o mesmo da política. A política é ainda menos regulada do que a administração pública (as constituições e “o povo” são os reguladores dos políticos, com menor influência quanto mais autocrático for o sistema político). Ao mesmo tempo, os poderes formais e discricionários dos políticos são praticamente ilimitados. O debate científico tem-se debruçado, em grande parte, sobre como (ou se é possível) fazer com que os políticos e governantes governem para benefício do povo (a nação como um todo, benefícios económicos e sociais para todos) ou apenas para eles próprios ou para satisfazer interesses especiais. Karl Marx, por exemplo, defendeu que o governo não era mais do que o comité executivo da burguesia (a elite economicamente governante; a classe proprietária), já as teorias liberais preocuparam-se com a restrição dos poderes do estado (como se pode ver na Constituição Americana).

Deste modo, durante determinado período de tempo existiu uma escola “realista” no seio da ciência política que rejeitou qualquer componente moral da tomada de decisões como ingenuidade, como uma imposição religiosa ou por ser uma simples hipocrisia. Do mesmo modo, na economia, a perspectiva padrão sobre os seres humanos tem sido a de “*homo oeconomicus*”, um homem racional a tentar seguir os seus próprios interesses, com pouca consideração pela ética.

Muitas pessoas ainda acreditam que a ética é demasiado fraca e demasiado “simpática” para assumir uma real importância naquele que é visto como o mundo difícil, sujo e sem princípios da política. A ética é por vezes considerada como ineficaz e como um embaraço para aqueles que pretendem obter uma compreensão apropriada dos acontecimentos. A ética é também, por vezes, considerada como negativa (dizendo às outras pessoas o que não deverão fazer), não praticável (porque é suportada apenas pela consciência) e com maiores probabilidades de apanhar o inocente que nela acredita do que os infractores deliberados.

O realismo político ou “política do poder” engloba uma variedade de teorias e abordagens, em que todas elas partilham uma crença em que os estados (governos ou elites governantes) são principalmente motivados pelo desejo de poder económico, privilégios e domínio contínuo (incluindo segurança militar e territorial) e não em ideais ou ética.

A era da política do poder está a desvanecer-se ou está a ser, pelo menos, vigorosamente contestada. Stoker defende que “ver os cidadãos como actores éticos não é a perspectiva de um idealista inveterado” (Stoker 1992:376). A ética voltou a integrar a ciência política e a economia, ainda que tal não tenha ocorrido sem resistências. Parece ser óbvio afirmar que a reforma da governação através da ética por si só será ineficaz; o panorama ético padrão necessita de ser acompanhado por regulamentação e por reformas institucionais.

As questões éticas na ciência política tendem a ser complexas, desde questões de micro nível pessoais a questões nacionais, comparativas e a relações internacionais. Na política, as questões como os interesses públicos vs. interesses privados, os conflitos de interesse, o abuso do poder e a corrupção têm uma relevância especial. No entanto, prevenir a má conduta é algo de tão complexo como o fenómeno da má conduta por si só.

A presente introdução irá apresentar três tópicos principais. Em primeiro lugar, a introdução irá descrever em linhas gerais os fundamentos e as noções básicas da ética, em segundo lugar irá descrever a “infra-estrutura” da ética (aquilo que molda a ética dos indivíduos) e, em terceiro lugar, irá descrever dois temas em particular: o debate sobre o conflito de interesses e a corrupção.

## O que é a ética?

A ética é referente a princípios pelos quais se avalia o comportamento como certo ou errado, bom ou mau. A ética é referente a normas bem fundamentadas de certo e de errado e indica o que os seres humanos deveriam fazer. A ética é um esforço contínuo de luta para garantir que as pessoas, e as instituições às quais dão forma, correspondem a normas com fundamentos sólidos e razoáveis.

É proveitoso distinguir entre ética normativa e descritiva; a ética normativa descreve as normas para qualificar actos como certos ou errados, já a ética descritiva é uma investigação empírica das crenças morais das pessoas.<sup>1</sup> Esta introdução refere-se, em grande parte, à ética normativa.

A legislação é um promotor básico do comportamento ético. A legislação, no entanto, apenas estabelece um padrão mínimo de conduta ética. Simplesmente por um determinado acto ser legal, tal não implica automaticamente que seja ético (pense-se nas leis do *apartheid*, por exemplo). Do mesmo modo, um acto ilegal também não é necessariamente imoral (por vezes, violar a lei pode ser justificado).

Hausmann e McPherson defendem que existem, pelo menos, quatro razões específicas pelas quais os economistas se deveriam preocupar com questões morais. Em primeiro lugar, a moralidade dos agentes económicos influencia os seus comportamentos e, conseqüentemente, influencia os resultados económicos (assim como as próprias perspectivas morais do economista podem influenciar a moralidade e o comportamento de outrem). Em segundo lugar, de modo a avaliar e a desenvolver a economia do bem estar (que assenta em pressupostos morais fortes e discutíveis) os economistas necessitam de dirigir a sua atenção para a moralidade. Em terceiro lugar, para compreender o modo como a economia influencia a política, é necessário compreender os compromissos morais. Em quarto lugar, a economia positiva e a normativa encontram-se frequentemente interligadas e para compreender a relevância moral da economia positiva é necessária uma compreensão dos princípios morais que determinam esta relevância (Hausman e McPherson 1993:673).

## Filosofia moral

Tradicionalmente, a filosofia moral (também conhecida como ética normativa e teoria moral) é o estudo do que faz com que as acções sejam certas ou erradas. Estas teorias oferecem um princípio moral superior ao qual é possível apelar na resolução de decisões morais difíceis.

Existem várias correntes de ética, que diferem nos fundamentos (ou base racional) para as suas várias considerações éticas. As três teorias normativas mais

---

<sup>1</sup> Por outras palavras, a ética descritiva tentaria determinar que percentagem de pessoas acredita que matar está sempre errado, enquanto que a ética normativa diz respeito a determinar se é correcto ou não manter essa crença.

conhecidas são a *ética da virtude*, o *consequencialismo* (em particular o utilitarismo) e a *ética deontológica* (e em particular o Kantianismo).

### **Ética da virtude**

A ética da virtude centra-se no carácter do agente e não nas regras formais ou nas consequências das acções. Os elementos chave do pensamento ético da virtude baseiam-se nas abordagens ao pensamento ético da antiguidade e do período medieval. As raízes da tradição ocidental assentam nos trabalhos de Platão e de Aristóteles, mas as virtudes também são importantes na tradição da filosofia moral chinesa. A teoria da virtude recuperou a sua proeminência no pensamento filosófico ocidental no século vinte e é hoje uma das três abordagens dominantes às teorias normativas.

A ética da virtude inclui um relato do objectivo da vida humana, ou o sentido da vida. Para Platão e para Aristóteles, o objectivo era viver em harmonia com os outros e as quatro *virtudes cardeais* foram definidas como a prudência, a justiça, a fortaleza e a temperança. A noção grega das virtudes foi posteriormente incorporada na teologia moral cristã. Os proponentes da teoria da virtude defendem, por vezes, que uma característica central de uma virtude é ser *universalmente aplicável*.

### **Consequencialismo**

O consequencialismo é referente às teorias morais que defendem que as consequências de uma acção em particular formam a base para qualquer juízo moral válido acerca da mesma. Deste modo, de um ponto de vista consequencialista, uma acção moralmente correcta é aquela que origina um bom resultado ou consequência.

O *Utilitarismo* é uma corrente específica da ética consequencialista. O utilitarismo é a noção de que o valor moral de uma acção é unicamente determinado pelo seu contributo para uma utilidade global, ou seja, o seu contributo para a felicidade ou para o prazer somado entre todas as pessoas. Quanto maior for a felicidade ou o prazer para o maior número de pessoas, melhor. É consequencialista porque o valor moral de uma acção é determinado pelo seu resultado, o que implica que os fins justificam os meios. O utilitarismo também pode ser caracterizado como uma abordagem quantitativa e reducionista da ética.<sup>2</sup>

Utilidade – o bem a maximizar – tem sido definida por vários pensadores como a felicidade ou o prazer (por oposição a tristeza ou dor). Também tem sido definida como a satisfação de preferências. Poderá ser descrita como uma forma de encarar a vida em que a felicidade e o prazer assumem uma importância fundamental. Na generalidade, a utilização do termo utilitário refere-se frequentemente a um ponto de vista económico ou pragmático algo limitado. No entanto, o utilitarismo filosófico é muito mais amplo do que isto; por exemplo, algumas abordagens ao utilitarismo também tomam em consideração os animais e as plantas para além das pessoas.

---

<sup>2</sup> É de notar que o utilitarismo também salienta que dever-se-á pensar em toda a gente e não apenas no decisor. A título de exemplo: a nossa decisão de cortar florestas também deverá incluir na sua análise o modo como irá afectar o clima dos nossos netos.



## Ética deontológica

A ética deontológica também tem sido denominada de ética com base no “dever” ou na “obrigação”. Os deontologistas acreditam que as regras éticas “obrigam as pessoas aos seus deveres” e observam se as próprias acções estão certas ou erradas, por oposição a se as consequências dessas acções são certas ou erradas. A ética deontológica observa a nossa fidelidade ao princípio e rejeita as consequências de um acto em particular quando determina o seu valor moral.

O *Kantianismo* (ou teoria ética Kantiana) é deontológico, girando por completo em torno do dever e não dos sentimentos emocionais ou dos objectivos finais. O conceito nuclear é o de “dever” ou aquilo que se deve fazer em determinadas situações. O Kantianismo afirma que os actos verdadeiramente morais ou éticos não se baseiam no interesse próprio ou na maior utilidade, mas num sentido do “dever” e num sentido daquilo que é certo e justo a um nível mais amplo (não obstante as consequências possíveis para o indivíduo e a sua utilidade para outrem).

As teorias Kantianas baseiam-se no trabalho do filósofo alemão Immanuel Kant (1724 – 1804), para quem o “imperativo categórico” é um elemento nuclear. Kant era da opinião que o ser humano ocupa um lugar especial no mundo e que a moralidade pode ser resumida a um mandamento fundamental da razão, ou *imperativo*, do qual todos os deveres e obrigações derivam. Um imperativo categórico denota uma exigência absoluta e incondicional que exerce a sua autoridade em todas as circunstâncias, tanto necessário como justificado enquanto fim por si só.

Kant argumentou contra o utilitarismo e contra outras filosofias morais do seu tempo, porque, por exemplo, um *utilitarista* diria que o assassinio é aceitável se maximizar o bem para o maior número de pessoas; e aquele que se preocupa com a maximização do resultado positivo para si próprio, encararia o assassinio como aceitável ou como irrelevante. Portanto, Kant defendeu que estes sistemas morais não podem induzir uma acção moral ou ser vistos como a base para os juízos morais pois baseiam-se em considerações subjectivas. Um sistema moral deontológico foi a sua alternativa, um sistema que se baseia nas exigências do imperativo categórico.

Como um exemplo destes imperativos categóricos ou deveres, o filósofo W.D. Ross baseou-se na teoria de Kant e indicou alguns deveres básicos. Dever-se-á: dizer a verdade, corrigir os males que se causou a outrem; agir com justiça; ajudar os outros respeitando a virtude, a inteligência e a felicidade; dar graças; e evitar prejudicar outrem. Nas palavras de Kant: “Agir de modo a tratar os outros como fins e não apenas como meios”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tome-se a corrupção como exemplo. A ética da virtude considera a corrupção como uma quebra de vários imperativos categóricos, incluindo evitar prejudicar e agir com justiça, uma vez que a corrupção consiste em favorecer algumas pessoas. Do mesmo modo, a ética deontológica (kantianismo) irá observar o compromisso para com o princípio (e ignorar as consequências de um acto em particular) e irá defender que a corrupção envolve o logro e prejudica a capacidade racional e moral dos envolvidos e, consequentemente, considerará a corrupção como contrária à ética. As teorias consequencialistas como o utilitarismo, no entanto, poderão encarar a corrupção como ética. Alguns observadores defenderam que a corrupção é o equivalente a “dar graxa” e pode levar a que as burocracias funcionem de um modo mais eficiente (o que é proveitoso para a maior parte das pessoas). Apesar de este argumento ser raramente utilizado hoje em dia (o ganho de eficiência

## Filosofia moral moderna

No século 20, as teorias morais tornaram-se mais complexas e já não se preocupam unicamente com o que é certo ou errado, mas interessam-se por vários tipos de status moral. W.D. Ross, por exemplo, defende que as teorias morais não podem afirmar, em geral, se uma acção está certa ou errada, mas apenas se tende a ser certa ou errada de acordo com um determinado tipo de dever moral como a beneficência, fidelidade ou justiça. Outros filósofos questionaram se estes princípios ou deveres podem ser articulados, de todo, a nível teórico; alguns afastaram-se das teorias e dos princípios da ética normativa para a moralidade descritiva e a meta-ética. Outros filósofos ainda defendem a teoria moral argumentando que não necessita de ser perfeita para capturar uma perspectiva moral importante.

A filosofia moral moderna gira cada vez mais em torno de uma ética baseada em reivindicações ou direitos, que são teorias éticas que se baseiam no princípio fundamental dos direitos humanos e outros direitos ou reivindicações do indivíduo. As *teorias baseadas em direitos* defendem que as pessoas têm direito a determinadas liberdades e direitos, como as teorias liberais que se centram nos direitos das pessoas a certas liberdades, como a liberdade de expressão, de associação, religiosa, etc.

Estas teorias modernas estão a centrar-se nas reivindicações das pessoas a certos direitos, como os direitos humanos, direitos civis, direitos políticos e direitos sociais/económicos. Como exemplo temos a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* das Nações Unidas. Outro exemplo de teorias baseadas em direitos é a do “*bem-estar*”, que defende que as pessoas têm direito a um estado providência que lhes possa fornecer segurança, serviços básicos de saúde, educação, emprego, habitação, etc.

Uma característica importante de uma ética baseada em reivindicações consiste no facto de implicar que as pessoas têm reivindicações contra alguém e que este alguém tem, conseqüentemente, algumas obrigações. Por outras palavras, só se pode dizer que uma pessoa tem um direito significativo a alguma coisa (um serviço, liberdade ou direito) se os outros tiverem uma obrigação de *não* agir de forma a prejudicar o bem-estar, a liberdade ou os direitos de ninguém (a obrigação *negativa* de não prejudicar outrem), e se os outros tiverem a obrigação de agir positivamente para assegurar que os direitos legítimos de determinadas pessoas são satisfeitos (a obrigação *positiva* de fornecer aquilo a que os outros legitimamente têm direito, por exemplo, direitos de bem-estar que impõem ao estado o dever de auxiliar aqueles que não se conseguem sustentar a si próprios).

Deste modo, para um pessoa ter um direito legítimo e significativo a alguma coisa, os outros têm de se deparar com uma obrigação correspondente. Os direitos éticos ou direitos legítimos de alguém atribuem, conseqüentemente, obrigações ou *deveres* legítimos e responsabilidades a outras pessoas. Os direitos são, fundamentalmente, reivindicações contra outrem, e os direitos-reivindicações geram deveres correlativos por parte dos outros. Estes outros podem ser indivíduos, outros membros da sociedade, vários grupos e geralmente, e cada vez mais, o estado.

---

imediate é destruído pelos danos a longo prazo causados ao sistema administrativo), o argumento pode exemplificar uma perspectiva a partir da qual a corrupção pode ser vista como ética.

Existem quatro divisões básicas de direitos. Direitos *naturais* que são próprios de todas as pessoas por virtude de serem seres humanos. Os direitos naturais aplicam-se a todas as pessoas, tal como o direito à vida. As outras pessoas, as organizações, os governos e a comunidade internacional, todos têm o dever de assegurar os direitos naturais de toda a gente. Direitos *convencionais* (ou direitos *legais*) geralmente aplicam-se no contexto de organizações sociais e políticas. Os direitos convencionais aplicam-se a todos os membros de um grupo, como todos os cidadãos de um estado que dispõe de direitos constitucionalmente concedidos aos cidadãos, como, por exemplo, o direito à livre associação.

## **Porquê ética no sector público?**

Por “outros”, os detentores dos deveres e das obrigações de nos fornecer os nossos direitos morais e legais, liberdades e bem-estar, entende-se geralmente como sendo o estado ou o *sector público*. Na teoria ética dos direitos positivos e convencionais, o estado não é apenas o principal fornecedor de direitos e de bem-estar, mas é também o principal fornecedor de direitos conforme considerados pela maior parte das pessoas e na maior parte das circunstâncias. Por outras palavras, os deveres negativos são uma obrigação de todos, já as obrigações positivas são o dever de algum grupo ou instituição em particular, geralmente o estado.

O sector público ou o estado é o governo com todos os seus ministérios, departamentos, serviços, administrações central/regional/local, empresas para-estatais e outras instituições. O sector público é composto por dois elementos nucleares; a nível político existem as instituições políticas onde as políticas são formuladas e onde são tomadas as decisões (principais), e a nível administrativo existe a administração do sector público, que se encontra encarregada de implementar estas políticas e decisões. Este nível da implementação também é denominado por função pública ou por administração estatal ou de burocracia. Contudo, a distinção entre a política e a administração não é completamente clara, pois a administração também dispõe de bastantes poderes discricionários.

As actividades do sector público vão desde proporcionar segurança social, administração do planeamento urbano e da organização da defesa nacional à provisão de cuidados de saúde, de escolas e de estradas. Em princípio, não existe limite para aquilo que o estado pode fazer. Existe, no entanto, grande debate relativamente a até que ponto deverá o estado intervir, tanto nos sectores económicos como na vida privada dos seus cidadãos. Esta é uma questão política e o debate relativamente ao papel e à dimensão do estado e do sector público (por oposição ao sector privado) é provavelmente a linha divisória mais importante na filosofia política, onde os socialistas a preferem um envolvimento maior do estado, os libertários a favorecerem um envolvimento mínimo do estado (segurança e defesa da propriedade), já os conservadores e liberais favorecem um envolvimento do estado em alguns aspectos da sociedade, mas não em outros.

A ética é raramente objecto de preocupação no debate ideológico relativamente ao papel do estado, mas a ética é um preocupação natural no debate acerca do papel efectivo dos políticos e da administração estatal. Independentemente da dimensão e de que papel o estado está a desempenhar (e se espera que esteja a desempenhar), tanto os políticos como os funcionários públicos

detêm poderes discricionários; eles tomam decisões que afectam muita gente. Portanto, estas decisões dever-se-ão basear em algum tipo de ética. Por exemplo, o público em geral (os cidadãos de um país) espera normalmente que os políticos e funcionários públicos do país sirvam o interesse público, e que o sirvam de forma racional e eficiente. Não se pretende que eles sigam interesses privados, pessoais ou de grupos limitados.

A ética do sector público profissional dos funcionários públicos e dos políticos é algo diferente da ética pessoal dos indivíduos. Para além dos valores e princípios éticos pessoais dos indivíduos (como o respeito pelos outros, a honestidade, a igualdade, a justiça, etc.), o funcionário público profissional depara-se com outro contexto e com um conjunto adicional de valores e princípios. Apesar de o sector público ser um labirinto de entidades com funções, estrutura hierárquica, níveis de responsabilidade e culturas éticas diferentes, nós estamos à procura destes princípios “universais” ou básicos do serviço público.

Existem algumas diferenças entre a ética no sector público e a ética no sector privado (empresas). O objectivo de uma empresa privada é, geralmente, ter lucro, já o sector público destina-se a desempenhar funções para a sociedade como um todo, de acordo com as prioridades gerais e políticas. Por exemplo, uma empresa privada pode optar por doar uma parte dos seus lucros para caridade, já uma entidade pública pode encontrar-se proibida de realizar tal acto de generosidade com os fundos públicos (sem que disponha de um mandato específico para o efeito). O contexto é diferente, e os princípios de operação entre os sectores público e empresarial diferem.

Segundo Kinchin (2007), a ética do serviço público baseia-se (deverá basear-se) em cinco virtudes básicas: justiça, transparência, responsabilidade, eficiência e ausência de conflito de interesses. Existem, no entanto, outros princípios em funcionamento e os funcionários públicos deparam-se com vários dilemas, por exemplo, quando a ética privada dos burocratas colide com a ética do seu trabalho profissional público ou com a cultura organizacional.

## **Os “mundos diferentes” dos princípios éticos**

O debate sobre a ética no sector público tem apresentado tendência a debruçar-se, por um lado, sobre os princípios do comportamento ético nas entidades públicas e sobre o carácter ético das pessoas na administração pública (se as pessoas e se os seus actos são bons ou maus). Por outro lado, o debate está a mudar lentamente a sua atenção para as dimensões contextual ou situacional que fazem com que as pessoas se comportem de modo mais ou menos ético, particularmente, num meio profissional como o serviço público. As variáveis contextual e situacional são dimensões essenciais e produtivas no estudo da ética governamental.

No debate acerca da dimensão contextual, podemos distinguir entre o contexto geral (como a ideologia prevalente, a estrutura da hierarquia, mecanismos de controlo existentes e cultura política), e o contexto particular ou específico de cada situação (como ordens específicas, tarefas atribuídas, relações interpessoais, questões políticas e decisões particulares). O contexto é constituído pela constelação de influências que exercem pressão sobre o processo de reconhecimento (ou de não reconhecimento) dos princípios éticos em qualquer

tomada de decisões específicas; por outras palavras, o contexto são as forças que condicionam as prioridades morais no serviço público.

O carácter ético de um indivíduo pode ser imprevisível e ténue, mas a base ética débil de um indivíduo pode ser ultrapassada e a sua ética tornar-se significativa e direccionada, quando convergem as pressões estruturais e de um meio particular. Pode, no entanto, existir um conflito entre o sistema de crenças (carácter ético) do indivíduo e as acções que o indivíduo foi ordenado a executar (a pressão do contexto). Para alguns, tal pode levar a frustração profunda e a dissonância cognitiva. Consideremos o exemplo de um funcionário público, que acredita nas normas de abertura, justiça e responsabilidade da governação, e é pressionado para tomar decisões que sirvam pessoas em desrespeito notório para com estes princípios. Outros poderão encarar a ambiguidade contextual de um modo oportunista, como possibilidades de se furtarem ao cumprimento de normas e de servirem os seus próprios interesses.

As normas e princípios contextuais também podem ser ambíguos e contradizerem-se a si próprios. Princípios grandiosos podem colidir com expectativas mundanas, assim como elevados objectivos podem colidir com limitações de implementação. A ambiguidade da ética no sector público é particularmente aparente quando as obrigações e os valores incluídos em convenções internacionais colidem com a soberania nacional e com as prioridades políticas nacionais, e quando a política nacional colide com as normas socioculturais da sociedade local.

Vários exemplos podem ilustrar este conflito. Tomemos por exemplo um funcionário do ministério da educação superior do Bangladesh, cujas funções consistiam na distribuição de subsídios e bolsas de estudo de fontes estrangeiras aos melhores candidatos entre os estudantes locais. Estes subsídios eram um “bem” muito escasso, pelos quais os estudantes e as suas respectivas famílias estavam dispostos a pagar muito dinheiro. O funcionário público do ministério, no entanto, era absolutamente “honesto”, e distribuiu os subsídios de acordo com o mérito através da análise dos exames e de outras credenciais dos estudantes e não aceitou subornos, para satisfação de quem ofereceu os subsídios e das universidades estrangeiras. Isto teve um custo pessoal, uma vez que o seu salário era tão reduzido, ele só tinha capacidade económica para alugar um quarto apenas e não tinha dinheiro para se casar. Mais importante ainda, aos olhos da sua família, ele comportou-se de um modo contrário à ética e vergonhoso; a sua família alargada tinha reunido o dinheiro necessário para a sua educação ao longo dos anos, mas ele era agora um “investimento perdido”, pois não deu nada de retorno à família. Por fim, a família cortou os laços com ele, e olhava para ele com despeito.

Vários investigadores têm observado o stress moral com que se deparam os funcionários públicos que vivem em dois “mundos diferentes”. Particularmente, as teorias de regime neo-patrimonial realçam o conflito entre a lógica moral e as expectativas de um regime clientelista; o sistema de mecenato das relações políticas mecenas-cliente; os procedimentos informais incorporados nas instituições estatais; e a ética profissional de políticos e funcionários públicos individuais. Um dos

estudos mais conhecidos é o livro de Chabal & Daloz (1999),<sup>4</sup> que retrata as administrações estatais nos estados neo-patrimoniais africanos como servindo uma lógica completamente diferente do modelo de estado ocidental. Retrata o neo-patrimonialismo como um sistema que funciona de modo a manter o poder e os benefícios da elite, apesar de ser um sistema antitético para o interesse público.

Uma interpretação muito básica do diferente “*modus operandi*” do sector público é o seu conteúdo democrático; o sistema neo-patrimonial e outros sistemas políticos não liberais servem os interesses da elite governante e não os interesses do público em geral. Em simultâneo, os regimes democratizantes e democráticos também podem apresentar inconsistências intrínsecas; alguns princípios são mais básicos (globais) que outros, e alguns princípios podem ser mais conhecidos, declarados e realçados do que outros.

Por muito variadas que possam ser as políticas do momento e por muito fluidas que possam ser as alterações políticas, pode dizer-se que as normas éticas do sector público se situam a níveis diferentes de princípio e praticabilidade. No topo da hierarquia de princípios encontram-se alguns imperativos éticos, com fundamento na religião ou nos direitos humanos. Em segundo lugar, para o sector público, existem princípios aceites internacionalmente para uma governação democrática e responsável. Em terceiro lugar, no meio particular da administração pública, existem regras contextuais e situacionais, princípios e regulamentos para o comportamento dos funcionários públicos assim como normas internas das entidades.

## **A “*Infra-estrutura*” da ética no sector público**

A combinação da definição de normas éticas, da regulamentação legal e da reforma institucional é denominada “*infra-estrutura ética*”, “*regime de ética*” ou “*sistema de integridade*”. Cada parte constitui uma fonte de ética no sector público; por outras palavras, a ética do sector público emana de várias fontes diferentes. Estas fontes variam desde o carácter ético do funcionário público individual, pelas regulamentações internas da entidade, pela cultura da entidade e pela legislação nacional, às convenções internacionais com normas e códigos de conduta escritos. O regime de ética mais eficiente ocorre quando estas três fontes se desenvolvem na mesma direcção, em paralelo. Iremos abordar cada uma destas fontes de conduta ética por ordem inversa.

## **Normas internacionais e legislação internacional**

Um elevado número de entidades internacionais desenvolveram Códigos de Ética ou Códigos de Conduta para os seus funcionários e para os funcionários públicos em geral. Alguns também elaboraram Códigos de Conduta para políticos e detentores do poder eleitos. Estas normas éticas podem ser fontes importantes de legislação e regulamentação nacional quando adequadamente implementadas no

---

<sup>4</sup> Patrick Chabal and Jean-Pascal Deloz (1999): *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. James Currey, Oxford.

regime de ética nacional. A maior parte das normas internacionais baseiam-se nos princípios burocráticos *Weberianos* de legitimidade, racionalidade e meritocracia.

### **Weberianismo: racionalidade e meritocracia**

Historicamente, Max Weber foi um dos primeiros filósofos e cientistas políticos a descrever os princípios da autoridade governamental e da burocracia. Weber foi o primeiro a explicar os três aspectos da autoridade governamental como as formas de autoridade carismática, tradicional ou legítima (legal-racional), nos quais se podem basear a liderança, domínio e autoridade políticos. A autoridade carismática provém do idealismo e de fontes religiosas (autoridade na qual as pessoas acreditam e aceitam por estarem convencidas da “mensagem”); a autoridade tradicional provém do patriarcado, patrimonialismo, feudalismo e de outras autoridades tradicionais que as pessoas aceitam devido à tradição; e a autoridade racional-legal provém dos princípios modernos legais, que as pessoas aceitam por serem universais, racionais e democráticos. Também é importante reconhecer estas três formas de autoridade enquanto fontes de normas éticas.

Além disso, foi Weber quem iniciou os estudos da burocracia e foram os seus trabalhos que levaram à popularização do termo. Segundo Weber, a função pública clássica hierarquicamente organizada do tipo europeu constitui apenas um tipo ideal de administração pública e governo, mas é de longe o mais eficiente e bem sucedido. Apesar de nem ele próprio gostar particularmente deste tipo, Weber traça o perfil da descrição do desenvolvimento desta burocracia que envolve racionalização (uma mudança de uma organização orientada para os valores, tradicional e carismática para uma organização burocrática orientada para os objectivos e baseada em regras, estruturada numa autoridade legal-racional).

Segundo Weber, os atributos da burocracia moderna incluem a sua impessoalidade, a concentração dos meios de administração e a implementação de um sistema de autoridade que é praticamente indestrutível. A análise de Weber da burocracia aponta os sete princípios seguintes da organização burocrática.

1. As actividades oficiais são realizadas continuamente
2. As actividades oficiais são conduzidas em estrita conformidade com as seguintes regras:
  - A: O dever de cada funcionário realizar determinado tipo de trabalho é delimitado em termos de critérios impessoais
  - B: É concedido ao funcionário a autoridade necessária para desempenhar as funções que lhe foram atribuídas
  - C: Os meios de coerção à sua disposição encontram-se estritamente limitados e com condições de utilização estritamente definidas
3. As responsabilidades e a autoridade de cada funcionário fazem parte de uma hierarquia vertical de autoridade, com os respectivos direitos de supervisão e de recurso
4. Os funcionários não são proprietários dos recursos necessários para o desempenho das suas funções atribuídas, mas são responsáveis pela utilização dos mesmos.
5. As empresas e receitas oficiais e privadas encontram-se estritamente separadas

6. Os mandatários não se podem apropriar dos cargos (por herança, venda, etc.)

7. A actividade oficial é conduzida com base em documentos escritos. Assim, segundo Weber, um funcionário burocrático é nomeado para o seu cargo com base no mérito e na conduta, ele exerce a autoridade delegada em si em conformidade com regras impessoais e a sua lealdade encontra-se assegurada em nome da fiel execução dos seus deveres oficiais. Além disso, a sua nomeação e colocação dependem das suas qualificações técnicas; o seu trabalho administrativo é uma ocupação a tempo inteiro e como compensação pelo seu trabalho recebe um salário regular e perspectivas de progressão numa carreira para toda a vida.

Um funcionário tem obrigatoriamente de utilizar o seu discernimento e as suas competências, mas o seu dever é o de as colocar ao serviço de uma autoridade superior, e, portanto, é responsável apenas pela execução imparcial das tarefas atribuídas. Além disso, ele deverá sacrificar o seu discernimento pessoal caso seja contrário aos seus deveres oficiais.

A meritocracia encontra-se no centro do sistema burocrático moderno. A meritocracia é o princípio pelo qual as nomeações são realizadas e as responsabilidades atribuídas com base no talento e nas capacidades demonstradas (mérito; geralmente formação e competências adquiridas), e não com base na riqueza (plutocracia), ligações familiares (nepotismo), privilégio de classe (nobreza e oligarquia), amizades (conluio), ou outros determinantes históricos de posição social e de poder político.

Apesar de a abordagem Weberiana à burocracia ter sido muito criticada e modernizada, muitos aspectos da administração pública moderna derivam do seu contributo, e os princípios principais de uma burocracia eficiente continuam a ser validados. A burocracia ideal caracterizada pela impessoalidade, eficiência e racionalidade; regras e códigos de boas práticas publicados; decisões e acções com base em regulamentos e registadas por escrito; e ainda os elementos da meritocracia e uma estrita separação entre o interesse privado e o cargo público.

### **Direitos humanos**

Segundo o Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.*”<sup>5</sup> Os Direitos Humanos referem-se aos direitos e liberdades básicos aos quais todos os seres humanos têm direito. Exemplos de direitos e liberdades que vieram a ser comumente encarados como direitos humanos incluem os direitos civis e políticos, como o direito à vida e à liberdade, liberdade de expressão e igualdade perante a lei; os direitos sociais, culturais e económicos, incluindo o direito a participar na cultura, o direito à alimentação, o direito a trabalhar e o direito à educação.

Por “Direitos Humanos” pode compreender-se um conjunto de princípios reconhecidos de direito internacional (como a proibição do genocídio), assim como um conjunto mais alargado de valores aprovados cujas implicações permanecem contestadas ou ambíguas (o direito à auto-determinação, o direito à cultura, os

---

<sup>5</sup> Declaração de 1948, ver [www.un.org/events/humanrights/2007/udhr.shtml](http://www.un.org/events/humanrights/2007/udhr.shtml).



direitos dos povos indígenas, o direito ao desenvolvimento). O campo dos direitos humanos envolve um projecto transnacional para definir uma linha de base ética para o governo da sociedade humana.

A categorização mais comum de direitos humanos consiste em dividi-los em *direitos civis e políticos* e em *direitos económicos, sociais e culturais*. Os direitos civis e políticos encontram-se protegidos nos artigos 3º a 21º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e no *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*, e inclui direitos como a integridade física (direito à vida) e direitos como a justiça processual (como a protecção da detenção arbitrária e da tortura), protecção contra a discriminação (com base no sexo, religião, raça, orientação sexual, etc.), assim como liberdades individuais de crença, expressão, associação e de participação política.

Os direitos económicos, sociais e culturais encontram-se protegidos nos artigos 22º a 28º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e no *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*. Os direitos económicos, sociais e culturais incluem direitos como o direito ao ensino público, a cuidados de saúde, segurança social e a um padrão de vida mínimo.

Os direitos civis e políticos são geralmente referidos como “direitos negativos” pois permitem ou compelem à inacção (“liberdade de”), já os direitos económico, sociais e culturais são referidos como direitos positivos, pois compelem à acção (“direito a”). Geralmente, os direitos positivos compelem à acção positiva do estado ou do governo.

À medida que a filosofia moderna moral gira cada vez mais em torno de ética baseada em reivindicações e baseada em direitos, os direitos humanos surgem como um princípio muito fundamental. Quando estas *teorias com base em direitos* defendem que as pessoas têm direito a determinadas liberdades e direitos e que as pessoas podem ter reivindicações contra alguém, é importante identificar quais os direitos que as pessoas têm e quem tem uma obrigação de assegurar esses direitos. Como vimos, só se pode dizer que uma pessoa tem um direito significativo a alguma coisa (a um serviço, liberdade, ou direito) se todos os outros tiverem uma obrigação de *não* agirem de forma a prejudicar este direito, e se alguns outros tiverem uma obrigação de agir positivamente para assegurar que os direitos legítimos de determinadas pessoas são satisfeitos.

Os direitos são, fundamentalmente, reivindicações contra outrem, e os direitos-reivindicações geram deveres correlativos por parte de outrem. Os direitos naturais aplicam-se a todas as pessoas, como o nosso direito à vida, e todos os outros (outros indivíduos, organizações, governos e a comunidade internacional) têm o dever de assegurar esses direitos naturais. Os direitos políticos e sociais aplicam-se a todos os cidadãos de um estado, e o estado tem, conseqüentemente, o dever primário de disponibilizar esses direitos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Se o governo do país do qual é cidadão não puder assegurar os seus direitos políticos, por exemplo o direito de liberdade contra a perseguição por opiniões políticas ou crenças religiosas, discriminação ou tortura, os outros governos (países estrangeiros) têm, conseqüentemente, o dever de lhe proporcionar asilo político (segundo a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* de 1951 das Nações Unidas e o *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados* de 1967).

## **Códigos de conduta e códigos de ética**

Um código de conduta é um conjunto de regras que descrevem as responsabilidades, ou as práticas adequadas, de um indivíduo ou organização. Conceitos relacionados incluem códigos de ética e códigos de honra. Uma definição de um “Código de Conduta” consiste nos “princípios, valores, normas ou regras de comportamento que orientam as decisões, procedimentos e sistemas de uma organização de modo a que (a) contribua para o bem-estar dos principais interessados, e (b) respeite os direitos de todos os constituintes afectados pelo seu funcionamento”.<sup>7</sup>

Várias entidades internacionais e nacionais desenvolveram Códigos de Conduta ou Códigos de Ética para os seus funcionários. Esta definição de normas éticas baseia-se, em grande parte, nos princípios *Weberianos*. Pode ser um guia importante para tomar decisões sobre questões éticas complicadas, as quais podem oferecer a base para um meio em que os cidadãos estão cientes das normas de comportamento básicas cujo cumprimento por parte dos funcionários públicos é esperado. Os códigos de conduta ou códigos de ética internacionais podem suportar os estatutos do sector público nacional e as leis criminais e podem acrescentar-se ao enquadramento nacional legal.

Uma das normas internacionais é o *Código Internacional de Conduta de Funcionários Públicos* adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1996.<sup>8</sup> No entanto, o código mais reconhecido é o *Código Modelo de Conduta para Funcionários Públicos* desenvolvido pelo Conselho da Europa e adoptado pelos Estados-membros em 2000<sup>9</sup>. Estes códigos servem como um ponto de referência e como um ideal para muitas administrações estatais; tenciona-se que estabeleçam um precedente para países que se encontrem a elaborar os seus próprios códigos de conduta obrigatórios. Muitas das normas são similares às do Código de Conduta das Nações Unidas, mas o texto do Conselho da Europa aprofunda mais aspectos de conduta de serviço público ligadas a medidas e a políticas anti-corrupção.

O Código Modelo do Conselho da Europa aplica-se a todos os funcionários públicos (ou seja, todas as pessoas empregadas por uma autoridade pública) e todos os funcionários públicos têm o dever de empreender todas as acções necessárias para cumprirem com as disposições do código. O objectivo do código consiste em especificar as normas de integridade e de conduta a observar pelos funcionários públicos, auxiliá-los a cumprir essas normas e informar o público da conduta cujo cumprimento por parte dos funcionários públicos podem esperar.

Os princípios gerais do código indicam (entre outras disposições) que o funcionário público deverá cumprir os seus deveres em conformidade com a lei e com as instruções e normas éticas legais que se relacionam com o desempenho das suas funções, e que o funcionário público deverá agir de forma politicamente neutra e que não deverá tentar frustrar as políticas, decisões ou acções legítimas das

---

<sup>7</sup> Federação Internacional de Contabilistas (2007): “Orientação para Boas Práticas Internacionais, Definição e Desenvolvimento de um Código de Conduta Eficaz para as Organizações”.

<sup>8</sup> Ver [www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm). Ver também o relatório “Implementação do Código de Conduta Internacional de Funcionários Públicos” pelo Conselho Social e Económico da ONU, em <https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/6add1e.pdf>.

<sup>9</sup> Ver [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

autoridades públicas (artigo 4º). Além disso, o funcionário público tem o dever de servir com lealdade a autoridade nacional, local ou regional legitimamente constituída e espera-se que seja honesto, imparcial e eficiente, e que cumpra os seus deveres até ao máximo das suas capacidades com competência, justiça e compreensão, no respeito exclusivo pelo interesse público e pelas circunstâncias relevantes do caso (artigo 5º).

O código também indica que, no cumprimento dos seus deveres, o funcionário público não deverá agir arbitrariamente em detrimento de qualquer pessoa, grupo ou organismo e deverá apresentar o respeito devido pelos direitos, deveres e interesses próprios de todos os outros (artigo 6º). Na tomada de decisões, o funcionário público deverá agir legitimamente e exercer os seus poderes discricionários de forma imparcial, tendo em conta apenas as questões relevantes (artigo 7º).

O artigo 8º é também importante pois indica que o funcionário público não deverá permitir que o seu interesse privado entre em conflito com o seu cargo público. É da sua responsabilidade evitar tais conflitos de interesses, quer sejam reais, potenciais ou aparentes. O funcionário público nunca deverá tirar partido indevido do seu cargo para satisfação de interesses privados. Deve ser evitado qualquer conflito de interesses (artigo 13º).<sup>10</sup> O funcionário público que ocupa um cargo em que o cumprimento dos seus deveres oficiais venha provavelmente a afectar os seus interesses pessoais ou privados deverá, como requerido por lei, declarar aquando da nomeação e, posteriormente, a intervalos regulares a natureza e a extensão desses interesses (artigo 14).<sup>11</sup>

O código menciona, além disso, o dever de se comportar em todas as circunstâncias de modo a que a confiança do público na integridade, imparcialidade e eficácia do serviço público seja preservada e aumentada, que o funcionário público responde perante o seu superior hierárquico imediato a menos que de outro modo seja indicado na lei, e que o funcionário público tem o dever de tratar apropriadamente, com toda a confidencialidade necessária, todas as informações e documentos que adquirir no curso, ou como resultado, do seu emprego.

Outro dever consiste em que o funcionário público que acreditar que lhe esteja a ser solicitada uma actuação que seja ilegal, imprópria ou contrária à ética, que envolva má administração, ou que de outro modo seja inconsistente com o presente código, deverá relatar a questão às autoridades competentes (artigo 12º).

O artigo 16º indica que o funcionário público deverá tomar precauções para que nenhuma das suas actividades políticas ou envolvimento em debates políticos ou públicos prejudiquem a confiança do público na sua capacidade de cumprir os

---

<sup>10</sup> O conflito de interesses é uma situação em que o funcionário público tem um interesse privado que possa influenciar, ou aparentemente influenciar, o cumprimento imparcial e objectivo dos seus deveres oficiais. Inclui qualquer proveito para si próprio, para a sua família e para familiares próximos, para amigos e para pessoas ou organizações com as quais tenha tido relações comerciais ou políticas. Para mais informações sobre conflito de interesses e sobre como os evitar, ver “Managing Conflict of Interest in the Public Sector – A Toolkit ” da OCDE (2003), que está disponível em [http://www.oalis.oecd.org/oalis/2003doc.nsf/0/0fc741f6009c94b6c1256ddd005b2eff/\\$FILE/JT00153650.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2003doc.nsf/0/0fc741f6009c94b6c1256ddd005b2eff/$FILE/JT00153650.PDF).

<sup>11</sup> Ver a secção mais abaixo sobre *Conflito de Interesses*

seus deveres de forma imparcial e leal. No exercício dos seus deveres, o funcionário público não deverá permitir que o utilizem para fins político-partidários.

O artigo 18º afirma que o funcionário público não deverá exigir ou aceitar ofertas, favores, hospitalidade ou qualquer outro benefício para si mesmo ou para a sua família, familiares e amigos próximos, ou pessoas ou organizações com as quais tenha tido relações comerciais ou políticas. (O que não inclui a hospitalidade convencional ou ofertas menores). Se for oferecida ao funcionário público uma vantagem indevida, ele deverá dar os passos apropriados para se proteger (artigo 19º); e o funcionário público não deverá oferecer ou dar qualquer vantagem de modo algum ligada ao seu cargo enquanto funcionário público, a menos que legalmente autorizado a fazê-lo (artigo 21º).

Finalmente, o artigo 23º afirma que, no exercício dos seus poderes discricionários, o funcionário público deverá garantir que, por um lado o pessoal, e pelo outro a propriedade pública, as instalações, serviços e recursos financeiros dos quais está encarregado são geridos e utilizados de um modo eficaz, eficiente e económico. Não deverão ser utilizados para fins privados a menos que seja dada permissão legal.

## **Normas democráticas**

Para além das normas internacionais que emanam do modelo de burocracia *Weberiano*, dos direitos humanos internacionais, da legislação e dos princípios internacionais, e ainda do modelo internacional de código de conduta, uma segunda fonte de ética no sector público são as normas e princípios democráticos. Fleming e McNamee defendem que para compreender a conduta dos indivíduos num contexto social, é necessário ter em consideração a dimensão política das políticas e das práticas (Fleming e McNamee 2005:140).

Os princípios democráticos encontram-se parcialmente codificados nos direitos humanos políticos e parcialmente expressos enquanto uma forma ideal de governo. Deste modo, as normas democráticas são muito relevantes enquanto base ética para políticos e representantes eleitos, mas também podem servir de ponto de referência para burocratas e administradores públicos. Além disso, existem dilemas na implementação administrativa de políticas não determinadas pelas qualidades democráticas do governo.

## **Regime democrático**

A democracia é uma forma de governo na qual as pessoas detêm o poder sob um sistema eleitoral livre. Em teoria política, assim como na filosofia política, a democracia é vista como um ideal utópico – nenhum país é completamente democrático, mas vale a pena lutar pelos princípios democráticos.

Apesar de não existir uma definição de democracia universalmente aceite, existem dois princípios que qualquer definição de democracia inclui. O primeiro princípio consiste em que todos os membros da sociedade têm uma possibilidade de acesso ao poder igual e o segundo consiste em que todos os membros usufruem de liberdades reconhecidas universalmente. Estas liberdades e direitos incluem a liberdade de reunião, de associação, de pensamento e religião, estado de direito e igualdade perante a lei, assim como o sufrágio universal (o direito ao voto).

Apesar de o “governo da maioria” ser uma característica frequentemente descrita da democracia, a democracia não é possível sem a protecção dos direitos das minorias (direitos humanos básico e liberdade contra abusos perpetrados pela “tirania da maioria”)<sup>12</sup>.

Um mecanismo essencial da democracia liberal e representativa é a de eleições concorrenciais, ou seja, eleições regulares livres e justas tanto a nível de procedimento (as eleições têm lugar de forma a garantir eleições livres e justas) como a nível de substância (as eleições têm um impacto decisivo em quem governa). Além disso, a liberdade de expressão política, a liberdade de expressão e de imprensa são essenciais para que os cidadãos estejam informados e sejam capazes de votar nos seus interesses pessoais.

### **Responsabilização política**

A responsabilização é um conceito da ciência política e da ética com vários significados. É frequentemente utilizada sinonimicamente com conceitos de responsabilidade, prestação de esclarecimentos, aplicação da lei, culpabilidade, compromisso e outros termos associados à expectativa de prestar contas. Na qualidade de aspecto da governação, tem sido central na discussão de problemas relacionado com os sectores público e privado (empresarial). A responsabilidade é definida como “A é responsável perante B quando A é obrigado a informar B acerca das acções e decisões (passadas ou futuras) de A, a justificá-las e a ser punido na eventualidade de má conduta”.<sup>13</sup>

A responsabilidade política é a responsabilidade do governo, funcionários públicos e políticos perante o público e perante os organismos legislativos como a assembleia nacional, parlamento, organismo de auditoria nacional e outras entidades de controlo e supervisão. A responsabilidade política é geralmente dividida em “responsabilidade horizontal” e “responsabilidade vertical”. As instituições de responsabilidade “horizontal” (de “controlos e equilíbrios” ou “separação de poderes”) são o poder legislativo (parlamento/assembleia nacional) e o poder judicial (um tribunal sem possibilidade de recurso como o Supremo Tribunal ou o Tribunal Constitucional), principalmente, mas também as várias instituições estatais de supervisão e controlo como entidades estatais especiais, provedores, auditores e comissões. As instituições de “responsabilização vertical” são as instituições de participação, influência, voz e controlo popular, das quais os partidos políticos e as eleições são principais intervenientes, seguindo-se organizações da sociedade civil e os meios de comunicação e informação.

Relativamente aos representantes eleitos (políticos), as eleições regulares são o mecanismo fundamental de responsabilidade. As eleições podem ser utilizadas para retirar um mandatário eleito do cargo. Entre eleições, no entanto, o controlo popular é mais limitado. Os cidadãos podem organizar-se e protestar, utilizar organizações da sociedade civil, os meios de comunicação e informação

---

<sup>12</sup> Como exemplo, a maioria não tem o direito de privar a minoria de direitos civis (através de uma maioria simples de votos)

<sup>13</sup> Schedler, Andreas (1999); “Conceptualizing Accountability” in Schedler, A.; L. Diamond and M.F. Plattner: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers. pp. 13–28.

social e os mecanismos para reclamações, mas o governo ou as individualidades políticas não têm necessariamente de escutar ou de abandonar o cargo.

Portanto, os controlos e equilíbrios instituídos nos mecanismos de responsabilização horizontal tornam-se muito importantes entre eleições. Quando os votantes não têm uma forma directa de responsabilizar os representantes eleitos *durante* o mandato para o qual foram eleitos, os controlos e equilíbrios estabelecidos na constituição a nível da separação dos poderes entre os três ramos do governo são essenciais. Esta responsabilidade horizontal inclui a autoridade legislativa de promulgar as leis e o orçamento de estado, de solicitar informações e investigar qualquer assunto e inclui o direito do Supremo Tribunal de interpretar e verificar a legalidade de qualquer lei (revisão judicial).

A responsabilização horizontal também é a capacidade destas instituições responsabilizarem os seus próprios membros e outros organismos governamentais. O poder legislativo pode, por exemplo, realizar um inquérito interno ou independente e pode revogar o mandato de um indivíduo (como um ministro ou juiz), retirá-lo do cargo ou suspendê-lo das suas funções durante um determinado período de tempo.

Os poderes, procedimentos e sanções de responsabilização variam de país para país. Em sistemas parlamentares, o governo depende do apoio do parlamento, o que dá poder ao parlamento para responsabilizar o governo. Por exemplo, alguns parlamentos podem solicitar a votação de uma moção de censura ao governo. Nos sistemas presidenciais, o presidente é geralmente eleito numa votação separada, o seu conselho (gabinete ministerial ou governo) não depende de aprovação do parlamento, e pode ainda dissolver o parlamento e convocar novas eleições.

Além disso, o presidente e o parlamento podem estabelecer outras instituições de vigilância e supervisão e atribuir a estas uma independência, capacidade e poderes consideráveis. Existem, por exemplo, as Instituições de Auditoria Suprema, os provedores, o banco central, comissões anti-corrupção e uma série de outras instituições especializadas, de acordo com a vontade política do momento.

Relativamente aos funcionários governamentais não eleitos (burocratas e administradores), as regras e normas internas, estruturas de autoridade e algumas comissões independentes são os mecanismos principais de responsabilização dos funcionários públicos. Dentro de um departamento ou ministério, o comportamento encontra-se, em primeiro lugar, sujeito a regras e regulamentações; em segundo lugar, os funcionários públicos são subordinados numa hierarquia e são responsáveis perante os superiores. Mesmo assim, também existem unidades independentes de “vigilância” para escrutínio e responsabilização de departamentos; a legitimidade destas comissões baseia-se na sua independência, na medida em que evita quaisquer conflitos de interesses. Para além dos controlos internos, algumas unidades de “vigilância” aceitam reclamações de cidadãos, servindo de ponte entre o governo e a sociedade para responsabilizar os funcionários públicos perante os seus cidadãos.

Sob as pressões da descentralização e da privatização do governo, os serviços são, hoje em dia, disponibilizados de forma mais “orientada para o cliente” e deverá ter por objectivo a conveniência e a oferta de várias escolhas aos cidadãos.

Nesta perspectiva, pode existir “concorrência” entre os fornecedores de serviços públicos e privados e, idealmente, tal poderá melhorar a qualidade dos serviços. O *Outsourcing* (a contratação fora) de serviços é um meio de adaptar os serviços públicos aos mecanismos do mercado; o governo pode assim escolher entre uma lista de empresas para fornecimento de serviços. Dentro do período contratual, o governo pode responsabilizar a empresa através da redefinição dos contratos ou da selecção de outra empresa. A norma de avaliação para responsabilização é, mesmo assim, a mesma; é a capacidade de resposta dos fornecedores de serviços aos clientes “soberanos”.

Adicionalmente, uma entidade governamental particular ou o governo podem ser responsabilizados se as opiniões das pessoas (utilizadores, clientes), grupos de interesse ou instituições forem ouvidas. Estes grupos situam-se fora do sector público, mas representam os interesses dos cidadãos de uma área ou círculo eleitoral particular. Stoker defende que se a política articula normas interpessoais de valor e justificação e se a expressão política requer a justificação das opiniões pessoais enquanto boas ou más, então devemos reconhecer estes juízos como significativos para a investigação do comportamento político (Stoker 1992:377).

### **Transparência**

A transparência consiste na pureza da informação. O conceito de transparência pode ser definido como um princípio que permite aos afectados pelas decisões políticas e administrativas tomarem conhecimento não só dos factos e dos números, mas também dos princípios, mecanismos e processos que levaram a uma decisão. Adicionalmente, constitui dever dos políticos, funcionários públicos e administradores actuarem de modo visível, previsível e compreensível. A transparência é o princípio de acesso do público à informação, acessível a todos os interessados, de modo atempado e fiável. Uma utilização eficaz das receitas públicas está fortemente ligada à responsabilização, que, por sua vez, requer transparência na informação. Os cidadãos de um país necessitam de ter conhecimento acerca das receitas e das despesas do governo, pois esta informação pode auxiliá-los a exercerem pressão sobre os governos para uma melhor utilização dos serviços básicos chave, como a saúde e a educação, por exemplo. Assim, a transparência está intimamente ligada à responsabilização, já que a transparência é um pré-requisito para um governo responsabilizável.

Enquanto princípio de governo e administração, a transparência também pode ser vista como um imperativo ético, ou como um dever. É um princípio pelo qual os políticos e burocratas deverão lutar. Um maior acesso à informação é um ideal democrático e uma virtude democrática (apesar de a transparência poder ter alguns custos e desvantagens).<sup>14</sup> Aumentar a transparência abre o processo de tomada de decisões ao debate público e move o processo no sentido de uma gestão mais prudente e equitativa dos recursos públicos. Por exemplo, a divulgação pública de informação básica relativa às receitas e despesas do governo (um processo de

---

<sup>14</sup> Por exemplo, os custos financeiros e o tempo dispendido a disponibilizar uma transparência completa (acesso a informação para todos) pode ser superior à utilidade prática da informação (sobrecarga de informação); adicionalmente, alguma transparência num meio corrupto pode revelar quem está “à venda”.

elaboração de orçamento adequado) pode auxiliar os cidadãos a responsabilizarem os seus governos pela gestão e, em última análise, pela distribuição das receitas.

A nível nacional, alguns países decretaram regulamentações específicas para transparência fiscal e muitos países em vias de desenvolvimento e transicionais proporcionaram (até certo ponto) uma maior disponibilidade da informação orçamental nos últimos anos.

Também tem sido demonstrado que a transparência no sector da educação pode contribuir para limitar as práticas corruptas e os desperdícios no sector. Ao fornecer informações sobre fundos educacionais atribuídos ao sector e a cada escola, os pais, alunos e professores (assim como organizações da sociedade civil) têm, deste modo, sido capazes de “seguir o dinheiro” e de solicitar melhores serviços educacionais. “Cartões de Relatório” no Bangladesh e a publicação dos subsídios mensais para as escolas distritais no Uganda são alguns exemplos.

A transparência é também uma preocupação internacional. Existem regulamentações para a transparência orçamental a nível internacional, regulamentações e princípios que deverão, idealmente, aplicar-se a todos os sectores dos serviços públicos. Por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) desenvolveu um *Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal*<sup>15</sup>, que disponibiliza um enquadramento coerente para avaliar a transparência das finanças públicas, para identificar as prioridades de reforma e para monitorizar o progresso. O código define como aspectos importantes dispor de: clareza das funções e responsabilidades nas finanças públicas; disponibilização pública da informação; preparação, execução e notificação orçamental transparente; e garantias independentes de integridade (auditoria externa). A OCDE desenvolveu as *Melhores Práticas para Transparência Orçamental* (2001) que também disponibiliza um marco de referência para o desempenho do governo.

Além disso, existe uma focalização crescente internacional na transparência. A coligação “Publish What You Pay” (pagar o que se paga) foi fundada em 2002 para promover a transparência nas indústrias extractivas. Já conta mais de 200 membros em mais de 33 países. Os governos do G8 comprometeram-se com um plano de acção “Lutar contra a Corrupção e Aumentar a Transparência” em 2002. A União Europeia (UE) encoraja uma maior divulgação voluntária no seu Plano de Acção para os Serviços Financeiros (2004). O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional também estão a apoiar formas de aumentar a transparência nas indústrias extractivas. Em 2002, Tony Blair lançou a Iniciativa de Transparência para as Indústrias Extractivas (EITI). Envolvendo governos, empresas, investidores e organizações da sociedade civil. A abordagem assenta no facto de os governos dos países “anfitriões” (países onde a extracção tem lugar) liderarem a iniciativa e publicarem todas as receitas que recebem das empresas. Nos locais onde estes governos anfitriões estiverem dispostos a agir, a EITI pode aportar progressos importantes. No entanto, será necessário muito tempo até abranger todos os países anfitriões deste modo. E o mais importante é que não irá funcionar em países em

---

<sup>15</sup> (em 1998, no seguimento do colapso do sistema financeiro asiático dos finais dos anos 1990).



que o governo não se comprometa, apesar de ser provavelmente nestes países onde as reformas são mais necessárias.<sup>16</sup>

### **Equidade**

A equidade é outro dever ou obrigação ética de um regime democrático e do sector público.

A equidade é justiça tanto a nível de igualdade perante a lei como a nível da justiça distributiva. No entanto, Kinchin defende que a “equidade” é talvez o princípio mais central e, no entanto, mais frustrantemente vago de um código de ética eficaz do sector público e que é um conceito difícil de definir (Kinchin 2007:112).

A imparcialidade é um conceito fundamental da equidade; a imparcialidade é um princípio de justiça que defende que as decisões devem basear-se em critérios objectivos, e não em predisposições, preconceitos ou favoritismo (atribuir preferencialmente um benefício a uma pessoa ou grupo e não a outra pessoa ou grupo por razões impróprias como ganância, apoio político ou familiaridade).

A justiça é outra qualidade fundamental da equidade; tanto a nível de igualdade perante a lei como a nível da justiça distributiva. A equidade é um conceito que se baseia essencialmente na ideia de justiça social e de imparcialidade; a equidade é a noção de que todas as pessoas têm os mesmos direitos e o mesmo acesso a recursos. Refere-se à justa distribuição de bens, serviços ou outro tratamento (Fleming e McNamee 2005:139). As estratégias e políticas de equidade são normalmente criadas em torno de determinados extractos populacionais (ou seja, grupos por classe etária, classe, incapacidade, etnicidade, sexo) e são vistas como social e eticamente desejáveis.

Algumas pessoas iriam mais além, e colocariam a igualdade como um ideal; igualdade em termos de igualdade de resultado. Esta é uma forma de igualitarismo, que procura reduzir ou eliminar as diferenças nas condições materiais entre indivíduos ou agregados familiares numa sociedade. O que geralmente significa igualizar o rendimento e/ou a riqueza total até determinado ponto.

Muitas democracias liberais do século vinte e um são caracterizadas pela diversidade sociocultural, reconhecendo que esta diversidade é não só um ideal democrático, mas também um objectivo social fundamental de qualquer organização. Sob o pretexto da equidade ou igualdade, uma organização não deverá simplesmente seguir políticas para atingir os seus objectivos, mas deverá fazê-lo num enquadramento que trate os indivíduos com imparcialidade. Parte do que constitui um tratamento justo será o reconhecimento dos contributos e das necessidades de diferentes indivíduos. Até que ponto existe uma indulgência construtiva almejando a diversidade (de todos os tipos) é espelhada na noção de tolerância.

Hausmann e McPherson (1993) defendem que a justiça ou a imparcialidade deverão ser compreendidas a nível do tratamento apropriado dos interesses de

---

<sup>16</sup> Ver o capítulo em anexo por Shaxson sobre a “Global Witness” e sobre o estabelecimento de pressão internacional para a transparência nas indústrias de extracção de petróleo e diamantes. Para factos acerca das iniciativas, ver os respectivos websites (Global Witness: [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org); EITI: [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org); Publish What You Pay: [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org); Transparency International: [www.transparency.org](http://www.transparency.org))

diferentes pessoas e agir de modo correcto irá frequentemente envolver evitar prejudicar outros indivíduos. As noções de prejuízo e de interesse estão claramente ligadas a noções de bem-estar humano (Hausmann e McPherson 1993:689).

### **Integridade pública**

A integridade pública refere-se à consistência das acções, valores, métodos, medidas e princípios de uma entidade pública. A integridade pode ser vista como a qualidade de possuir um sentido de honestidade e de verdade relativamente às motivações das acções de alguém. O termo corrupção é frequentemente utilizado como antónimo de integridade. O termo hipocrisia é utilizado para descrever a situação em que partes de um sistema de valores conflituam com outras, ou em que o sistema de valores proclamado (ou as preferências explícitas) não conduz a acções congruentes. A hipocrisia é o acto de pregar uma determinada crença, mas não possuir ou implementar estas mesmas virtudes no seu próprio caso.

A integridade é um dos termos que expressam virtudes mais importante e mais frequentemente citado; é também, provavelmente, o mais confuso. Por exemplo, enquanto que por vezes é utilizado praticamente como sinónimo de “moral”, por vezes também distinguimos agir de forma moral e de forma íntegra. As pessoas íntegras podem, na verdade, agir de forma imoral, apesar de, normalmente, não saberem que estão a agir imoralmente. Deste modo, pode-se reconhecer a integridade de uma pessoa apesar de essa pessoa poder ter perspectivas morais importantes erradas.

Quando utilizada enquanto termo expressivo de uma virtude, a “integridade” refere-se a uma qualidade do carácter de uma pessoa, no entanto, existem outras utilizações do termo. Pode falar-se da integridade de um ecossistema, de uma base de dados informática, de um sistema de defesas ou de uma entidade pública. Quando é aplicada a objectos, a integridade refere-se às características de determinado objecto enquanto inteiro, intacto ou puro; significados que, por vezes, advêm da sua aplicação às pessoas.

A integridade também é atribuída a várias partes ou aspectos da vida de alguém. Falamos de atributos como profissionalismo, intelectualidade e integridade artística. Os filósofos têm-se preocupado particularmente em compreender o que significa para uma pessoa demonstrar integridade ao longo da vida. O que constitui uma pessoa íntegra? O discurso usual sobre a integridade envolve duas intuições fundamentais: em primeiro lugar, a integridade é, sobretudo, uma relação de alguém consigo próprio, ou entre partes ou aspectos de si próprio; e, em segundo lugar, a integridade está ligada a uma forma importante de agir moralmente, por outras palavras, existem algumas restrições substantivas ou normativas sobre o que constitui agir com integridade.

A maior parte dos relatos sobre a integridade tende a centrar-se na integridade enquanto integração do eu e a manutenção da identidade, integridade enquanto representadora de algo, integridade enquanto objectivo moral e integridade enquanto virtude. Mesmo quando as dimensões sociais e políticas da integridade são debatidas, a integridade é frequentemente vista como uma questão principalmente privada ou pessoal, apesar de ser uma questão com implicações importantes para a esfera política. Foi dada menor atenção às formas pelas quais as

estruturas e processos políticos e administrativos podem afectar a integridade pessoal. Podem fazê-lo promovendo ou prejudicando características essenciais para ter ou exercer a integridade, ou o contrário. Idealmente as instituições, incluindo formas de governo e acordos económicos, deverão ser estruturadas de forma a promover a integridade. É controverso dizer-se que tal não se verifica e a razão pela qual tal não sucede, incluindo o modo de alterar esta situação, é um problema tanto da filosofia social e política, e da ética em geral, como da psicologia filosófica. Algumas estruturas sociais são de tipo completamente errado para que alguns indivíduos sejam capazes de tentar alcançar a integridade e, portanto, é necessário colocar em primeiro lugar questões acerca da natureza moral da política e da administração antes de colocar questões acerca da integridade e moralidade pessoais. Tal sugere que o próprio sentido de integridade pessoal depende de considerações gerais acerca da natureza da sociedade e da política, dependendo ainda do que uma sociedade é e do que deveria ser.

Alguns investigadores ligaram explicitamente a integridade pessoal às estruturas políticas e sociais de tal modo que alarga o conceito de integridade. Então, quais os tipos de sociedade e quais os tipos de sistemas políticos e administrativos mais conducentes à integridade pessoal? Se a sociedade se encontra estruturada de forma que prejudica a tentativa de alguém conhecer ou actuar de acordo com os seus compromissos, valores e decisões, então tal estrutura é contrária à integridade.

Serão as condições sociais e políticas nas democracias liberais contemporâneas conducentes à aquisição da auto-compreensão necessária da integridade e, de um modo mais geral, à actuação com integridade? Historicamente, um dos ideais orientadores das sociedades democráticas liberais consiste em fornecer aos seus cidadãos determinados bens principais, e não os bens que eles desejam, como a liberdade e as estruturas políticas/sociais/culturais (legislação, códigos, instituições, práticas, etc.) que facilitam a sua capacidade de obter os bens que desejam por si sós.

Qualquer tentativa de lutar pela integridade tem de ter em conta o efeito do contexto social e político. O tipo de sociedade que é provavelmente mais conducente à integridade é uma sociedade que permite às pessoas desenvolver e fazer uso das suas capacidades de reflexão crítica, uma sociedade que não força as pessoas a assumir determinadas funções devido ao seu sexo, raça ou a outra razão qualquer, uma sociedade que não encoraja os indivíduos a traírem-se uns aos outros, quer para não serem condenados a pena de cadeia quer para progredirem na carreira. As estruturas políticas e administrativas tanto podem ser contrárias como favoráveis ao desenvolvimento da integridade, por vezes as duas ao mesmo tempo.

## **Reformas administrativas**

As tradições administrativas podem variar de acordo com a cultura do país, mas existem perspectivas partilhadas sobre o modo como os funcionários públicos deverão cumprir os seus deveres – de modo democrático e com possibilidade de responsabilização; de modo transparente e com integridade; de modo justo, honesto e eficaz. No entanto, estes valores podem entrar em conflito com outras expectativas. Por exemplo, familiares e outros podem acreditar que deveriam ter

acesso a emprego, contratos ou tão simplesmente propriedades governamentais (como assinalado, por exemplo, no exemplo do Bangladesh supracitado). Pode ser aplicada uma pressão intensa a um familiar com emprego público pela expectativa que irá sustentar vários membros da família alargada – mesmo quando os níveis de remuneração são praticamente insuficientes para satisfazer as necessidades pessoais imediatas do funcionário público. Além destas pressões, surgem situações em que a decisão correcta não é uma decisão fácil de tomar ou quando é difícil identificar até mesmo em que consiste o dilema ético. Este aspecto torna essencial que os funcionários públicos cumpram normas que conhecem e compreendem e que podem utilizar como base para tomar decisões éticas. Deverão poder usufruir de aconselhamento confidencial quando sentirem necessidade.

A maior parte das pessoas preferiria ser – e aparentar ser – honesta e respeitada pela sua integridade pessoal. Esta asserção está correcta e proporciona um ponto inicial para um sistema de gestão da ética que disponha de potencial para fazer incursões sérias no terreno da má conduta ética. Frequentemente, esta má conduta pode ser tanto o resultado de equívocos e más interpretações como de ilegalidade evidente. Em tal meio, descobrir o que está certo e errado é geralmente muito simples.

Nos dias de hoje, tanto em países desenvolvidos como em países em transição, as exigências colocadas no serviço público advêm de diversos quadrantes, incluindo: aumentar a privatização e a contratualização externa de funções tradicionalmente governamentais; delegação da responsabilidade, incluindo a responsabilidade financeira, dentro de organizações de serviço público; maiores pressões para abertura e para um escrutínio dos meios de comunicação mais intensivo do sector público; uma intensidade continuamente maior da actividade de grupos de pressão interessados em conseguir negócios com o governo; e uma maior disponibilidade por parte do público para apresentar queixas quando a qualidade do serviço público é fraca. Todos contribuíram para um aumento da consciencialização acerca da necessidade de dar passos para melhorar a base ética com a qual o serviço público funciona. Além de tudo isto, muitos países em transição têm-se deparado com a herança de quadros do sector público desmoralizados e disfuncionais, frequentemente mal pagos e mesmo sem receberem a sua remuneração, forçando-os a sobreviverem com o que quer que consigam obter do público pelos serviços que têm prestado.

Na gestão de instituições da função pública políticas modernas, as áreas de responsabilidade e discricção alargaram-se em muitas áreas. Além disso, as sondagens realizadas em vários países revelaram que a hostilidade do público para com as estruturas governamentais pode ser elevada. Nos países em vias de desenvolvimento e em transição, as entidades públicas podem sofrer de uma série de deficiências, encontrando-se o nepotismo, o clientelismo e o favoritismo entre os obstáculos mais graves a uma administração racional. Os familiares e outros podem acreditar que lhes deverão ser oferecidos empregos, contratos ou tão simplesmente propriedade governamental, e podem aplicar uma pressão intensa sobre um familiar com emprego público pela expectativa de que proporcionem o sustento a vários membros da família alargada – particularmente quando os níveis de remuneração

são praticamente insuficientes para satisfazer as necessidades pessoais imediatas do funcionário público.

Um grupo de estudo da OCDE sugeriu os seguintes princípios gerais para a conduta ética nas administrações públicas. Segundo a organização, os países podem usar estes princípios como uma ferramenta a adaptar às condições nacionais e para encontrarem os seus próprios meios para chegarem a um enquadramento eficaz que se adequa às suas próprias circunstâncias. Os princípios são, obviamente, insuficientes por si sós, mas constituem um método para integrar a gestão da ética num meio de gestão pública alargado.<sup>17</sup>

1. As normas éticas para o serviço público deverão ser claras

Os funcionários públicos necessitam de conhecer os princípios e normas básicas que se espera que apliquem no decorrer das suas actividades laborais e onde se situam os limites de um comportamento aceitável. Uma declaração concisa e bem publicitada, como um código de conduta, de normas e princípios éticos fundamentais que orientem o serviço público, por exemplo, sob a forma de um código de conduta, pode alcançar este objectivo criando uma compreensão partilhada por todo o governo e pela comunidade em geral.

2. As normas éticas deverão encontrar-se reflectidas no enquadramento legal

O enquadramento legal é a base para comunicação das normas e princípios obrigatórios mínimos de comportamento para todos os funcionários públicos. As leis e regulamentações poderão afirmar os valores fundamentais do serviço público e deverão disponibilizar o enquadramento para orientação, investigação, acção disciplinar e acção judicial.

3. Os funcionários públicos deverão ter à disposição orientação ética

A socialização profissional deverá contribuir para o desenvolvimento das competências e discernimento necessários que permitam aos funcionários públicos aplicar os princípios éticos em circunstâncias concretas. A formação facilita a existência de consciência ética e pode desenvolver competências essenciais para análise ética e para raciocínio moral. Uma progressão imparcial pode ajudar a criar um ambiente no qual os funcionários públicos estão mais dispostos a enfrentar e a resolver tensões e problemas éticos. Deverão ser disponibilizados mecanismos de consulta interna e orientação para auxiliar os funcionários públicos a aplicarem as normas éticas básicas no local de trabalho.

4. Os funcionários públicos deverão conhecer os seus direitos e obrigações ao expor algum acto doloso

Os funcionários públicos necessitam de conhecer os seus direitos e obrigações a nível da exposição de suspeitas de actos dolosos ou de actos dolosos efectivos dentro do serviço público. Estes deverão incluir regras e procedimentos claros para os funcionários seguirem e uma cadeia de responsabilidade formal. Os

---

<sup>17</sup> Os princípios para reforma do sector público que se seguem são tirados do documento "As melhores práticas no combate à corrupção" da OSCE, 2004 (disponível em [www.osce.org/item/13568.html](http://www.osce.org/item/13568.html)).

funcionários públicos também necessitam de conhecer que tipo de protecção estará ao seu dispor em casos de denúncia de actos dolosos.

5. O compromisso político para com a ética deverá reforçar a conduta ética dos funcionários públicos

Os líderes políticos são responsáveis por manter um padrão elevado de probidade no cumprimento dos seus deveres oficiais. O seu compromisso é demonstrado dando o exemplo e realizando acções apenas disponíveis ao nível político; por exemplo, criando acordos legislativos e institucionais que reforcem o comportamento ético e criem sanções contra actos dolosos; fornecendo apoio e recursos adequados para actividades relacionadas com a ética por todo o governo; e evitando a exploração de regras e leis éticas por motivos políticos.

6. O processo de tomada de decisões deverá ser transparente e aberto a escrutínio

O público tem o direito de saber o modo como as instituições públicas aplicam o poder e os recursos a elas confiados. O escrutínio deverá ser facilitado por processos transparentes e democráticos, supervisão pelo poder legislativo e pelo acesso a informação pública. A transparência deverá ser ainda mais aumentada através de medidas como sistemas de divulgação e reconhecimento do papel da existência de meios de comunicação independentes e activos.

7. Deverão existir directrizes claras para a interacção entre os sectores público e privado

Regras claras que definam as normas éticas deverão orientar o comportamento dos funcionários públicos ao lidarem com o sector privado; por exemplo, relativamente a aquisições públicas, à externalização ou às condições de emprego público. Aumentar a interacção entre os sectores público e privado exige que seja prestada maior atenção aos valores do serviço público e que se exija aos parceiros externos que respeitem esses mesmos valores.

8. As condições do serviço público e a gestão de recursos humanos deverão promover uma conduta ética

As condições de emprego no serviço público, como por exemplo as perspectivas de carreira, desenvolvimento pessoal, remuneração adequada e políticas de gestão de recursos humanos, deverão criar um ambiente conducente ao comportamento ético. A utilização de princípios básicos, como o mérito, de forma consistente no processo diário de recrutamento e promoção ajuda a operacionalizar a integridade no serviço público.

9. Deverão existir mecanismos de responsabilização adequados no serviço público

Os funcionários públicos deverão ser responsáveis pelas suas acções perante os seus superiores e, de um modo mais lato, perante o público. A responsabilidade deverá centrar-se tanto no respeito de regras e de princípios éticos como na obtenção de resultados. Os mecanismos de responsabilização podem ser

internos a uma entidade assim como de amplitude governamental ou podem ser fornecidos pela sociedade civil. Os mecanismos que promovem a responsabilidade podem ser concebidos de modo a proporcionarem os controlos adequados, ao mesmo tempo que permitem uma gestão apropriadamente flexível.

10. Deverão existir sanções e procedimentos apropriados para lidar com a má conduta

Os mecanismos de detecção e investigação independente de actos dolosos, como por exemplo a corrupção, são uma parte necessária de uma infra-estrutura ética. É necessário dispor de procedimentos e recursos fiáveis de monitorização, participação e investigação de violações a regras do serviço público, assim como sanções administrativas ou disciplinares proporcionais para desencorajar a má conduta. Os administradores deverão adoptar o bom senso apropriado na utilização destes mecanismos quando for necessário actuar.

Três reformas destacam-se como particularmente importantes na maior parte das situações; nomeadamente a liderança, a reforma salarial, e o recrutamento e promoção (meritocracia). Também adicionámos as denúncias como um exemplo de outra ferramenta útil (ver capítulo sobre a corrupção mais abaixo). Nenhuma destas vale por si só, mas são todas elementos essenciais para qualquer reforma séria da função pública.

### **Liderar pelo exemplo**

Um dos princípios consiste em que os administradores deverão demonstrar e promover uma conduta ética. Larbi defende que o compromisso político para com a reforma ética é um requisito fundamental para a eficácia de outros elementos da infra-estrutura ética (Larbi 2001). Num meio laboral em que são fornecidos os incentivos apropriados, o comportamento ético tem um impacto directo na prática diária dos valores e normas éticas do serviço público. Tais incentivos podem incluir condições de trabalho adequadas e uma avaliação do desempenho eficaz. Os administradores têm um papel importante a este respeito ao fornecerem uma liderança consistente e servindo de modelos a nível de ética e conduta na sua relação profissional com líderes políticos, cidadãos e com outros funcionários públicos.

Além disso, as políticas e práticas de administração deverão demonstrar o compromisso de uma organização para com as normas éticas. Não é suficiente que os governos tenham apenas estruturas baseadas em regras ou em conformidade. Os sistemas baseados apenas em conformidade podem encorajar inadvertidamente a que alguns funcionários públicos funcionem, simplesmente, nos limiares da má conduta, defendendo que, se não estão a violar a lei, estão a agir eticamente. A política governamental deve não só delinear as normas mínimas, cujo não cumprimento por parte do funcionário governamental não será tolerado, mas também facilitar a consciencialização ética e articular claramente um conjunto de valores de serviço público aos quais os funcionários deverão aspirar.

A liderança por parte dos funcionários públicos seniores deverá inspirar respeito. Sem a liderança dos quadros superiores, qualquer tentativa de alcançar grandes reformas num ambiente de corrupção sistémica estará destinada a falhar. A liderança pessoal é vital e um líder não deve ser visto como alguém que se limita a falar muito. No entanto, tal como a legislação por si só não é suficiente para alcançar uma reforma em situações em que a corrupção seja sistémica, do mesmo modo, a liderança também não é suficiente. Podem ser criadas coligações de apoio à liderança, mas existem perigos quando adoptam interesses cujos passados são questionáveis. No entanto, se só forem admitidos para uma coligação grupos imaculados por suspeitas ou por problemas passados de corrupção, serão em número bastante reduzido. O que é importante é que os parceiros de coligação se comprometam a construir um novo futuro e, tendo estabelecido esse compromisso, que sejam responsabilizados pelo seu cumprimento.

### **Reforma salarial**

Os níveis salariais são importantes enquanto incentivo aos funcionários públicos para que não sejam corruptos ou desonestos. As reformas salariais são essenciais para oferecer incentivos adequados. A reforma da estrutura remuneratória para proporcionar aos funcionários públicos um salário adequado e outros benefícios pode ser uma ferramenta importante para alterar a estrutura de incentivos para os funcionários públicos, e ainda para tornar a remuneração mais transparente, para eliminar os casos de remuneração insuficiente e para conseguir contratar pessoal mais qualificado para o sector público.

Os incentivos para que os funcionários públicos rejeitem a corrupção e trabalhem de um modo eficaz são muito superiores se o sistema de remuneração se basear no princípio da meritocracia. Quando os salários e as promoções dependem claramente do respeito dos funcionários públicos pelas regras de conduta e pelo bom desempenho, eles serão menos corruptos e mais eficientes nas suas funções e darão maior valor ao emprego em si. Consequentemente, a demissão ou a despromoção tornam-se num assunto muito mais sério. O que por sua vez, no entanto, significa que têm de existir mecanismos disciplinares adequados e eficazes. A reforma salarial é portanto apenas uma de uma série de incentivos que necessita de ser tratada e que não pode ser implementada isoladamente.

Se os funcionários públicos não receberem um salário que permita a sua subsistência, os incentivos para exigirem subornos são consideráveis. Reformas salariais que criem salários que garantam a subsistência dos funcionários públicos podem, portanto, limitar potencialmente a corrupção de baixo nível e garantir uma maior integridade na função pública. Entre as medidas para criar incentivos para um comportamento isento de corrupção, também se deverão incluir os denominados “benefícios sociais”. Por exemplo, funcionários públicos reformados deverão receber pensões mensais. De igual modo, os funcionários públicos apanhados em flagrante delito – a receberem subornos ou outros benefícios de corrupção – deverão perder automaticamente os seus benefícios sociais.

As reformas salariais também podem tornar os salários do sector público competitivos com os oferecidos no sector privado de modo a atrair mais funcionários altamente competentes. Um melhor capital humano aumenta a



eficiência do sector público e pode induzir um maior respeito pelos códigos de conduta.

### **Recrutamento e promoção**

Não se pode esperar que instituição alguma actue com profissionalismo na ausência de pessoal qualificado e motivado. Uma das características mais destrutivas da corrupção ocorre quando as pessoas são nomeadas para cargos públicos com base nas suas ligações e não nas suas capacidades.

As disposições institucionais relativas à selecção, recrutamento, promoção e demissão de funcionários públicos são centrais para o funcionamento apropriado do sector público e podem ser melhor disponibilizadas através da legislação. As pessoas adequadas têm de ser atraídas para os cargos adequados. O que, por sua vez, significa que os cargos por si só necessitam de ser suficientemente atractivos para cidadãos qualificados e de ser uma alternativa viável ao sector privado.

Um serviço público em que os seus membros são nomeados e promovidos com base no mérito serão muito menos susceptíveis à corrupção do que os que se baseiam predominantemente em ligações políticas e pessoais. Numa meritocracia, os funcionários são promovidos com base no seu desempenho e devem os seus cargos, pelo menos em parte, ao público que servem. Em situações em que os cargos são obtidos através de ligações ao poder, a lealdade é devida à ligação e não à instituição para a qual a pessoa foi nomeada. Frequentemente, o beneficiário de tal nomeação procurará que o seu “padrinho” o proteja se encontrar quaisquer dificuldades. Os nomeados de partidos políticos podem colocar problemas particularmente difíceis aos administradores que não disponham das mesmas ligações.

Um serviço público baseado no mérito apresenta numerosas vantagens. Em primeiro lugar, os candidatos são julgados em relação a critérios que podem ser verificados caso se suspeite de infracções. Em segundo lugar, os detentores de cargos têm um incentivo para um bom desempenho. A politização da função pública leva a desempenhos medíocres. Quando os políticos têm um impacto directo no recrutamento, promoção, demissão ou transferência de funcionários públicos por motivos que não os que se baseiam no mérito, a disciplina profissional poderá ser difícil de aplicar e os incentivos ao desempenho poderão ser difíceis de utilizar uma vez que a sua nomeação é de curto prazo. Em terceiro lugar, os funcionários públicos nomeados politicamente podem sentir-se mais inclinados a quebrar as regras de modo a maximizarem os seus ganhos pessoais no curto espaço tempo que esperam permanecer no cargo. Em quarto lugar, os funcionários públicos que devam os seus cargos às suas próprias capacidades assim como a critérios claros e verificáveis, sentir-se-ão responsáveis perante o estado que lhes dá o emprego em vez de perante o governo no poder. Em quinto lugar, um serviço público baseado no mérito evita a natureza relativamente de curto prazo das nomeações políticas e a conseqüente perda de experiência a cada mudança de governo.

No entanto, uma função pública puramente baseada nos méritos poderá ter de ser diversa de modo a acomodar programas de acção afirmativa em consonância com as práticas democráticas.

Por exemplo, esses programas podem garantir que as minorias são equitativamente representadas no serviço público e corrigir desequilíbrios geográficos e de sexo. Além disso, uma função pública baseada no mérito não é uma garantia contra a corrupção. Os pré-requisitos para um recrutamento isento de corrupção para cargos do sector público incluem um recrutamento predominantemente baseado no mérito e um programa de promoções com critérios objectivos e contestáveis e com um percurso de carreira claro; uma minimização da interferência política tanto na acção como na contratação do sector público; uma limitação estrita das nomeações políticas a determinados cargos de alto nível; um salário adequado e outros benefícios para oferecer incentivos adequados, e protecção dos funcionários públicos através de mecanismos internos de estado de direito

### **Denúncias**

Por denúncias entende-se chamar a atenção para actos dolosos que estejam a ocorrer dentro de uma organização. Podem existir disposições especiais como “linhas de apoio” dentro da organização ou gabinete ou uma linha inter-ministerial especialmente criada para questões como o contrabando ou a corrupção, de modo a facilitar as denúncias. Um delator é por vezes chamado de “informante” ou “bufo”. Existem quatro formas de efectuar denúncias:

- Relatar qualquer acto doloso ou violação da lei às autoridades apropriadas (como a um supervisor, linha de apoio ou a um inspector-geral)
- Recusar participar em actos dolosos no local de trabalho
- Testemunhar em processo judicial
- Fuga de informações dos actos dolosos para os meios de comunicação social

É evidente que as denúncias também ocorrem no sector privado, mas visto esperar-se que o governo seja franco e transparente, a divulgação completa de comportamentos contrários à ética ou ilegais na esfera pública é particularmente importante. Nem todos os problemas na esfera pública são, no entanto, gerados dentro das organizações governamentais; fornecedores, adjudicatários e indivíduos externos podem participar e mesmo gerar, por exemplo, corrupção, fraudes e desvios de fundos.

As denúncias estão ligadas à ética pois representam a compreensão de uma pessoa, a um nível aprofundado, que uma determinada acção que a sua organização está a realizar é prejudicial, que interfere com os direitos das pessoas, que é injusta ou diminui o bem comum. Efectuar denúncias também apela às virtudes, especialmente à coragem, uma vez que defender os seus princípios pode ser uma experiência extenuante. Apesar de se supor que as leis protegem os delatores de retaliações, as pessoas que se sentem ameaçadas pelas revelações podem ostracizar o delator, marginalizando-o ou mesmo forçando-o a abandonar o seu cargo público. Por outro lado, ocasionalmente, o papel desempenhado pelos delatores tornou-os mais respeitados e catapultou-os para cargos superiores.

Existe uma proveitosa distinção entre denúncias externas e internas. Defende-se que as entidades e gabinetes deverão encorajar as denúncias internas de modo a que os problemas sejam resolvidos dentro da organização antes de os funcionários sentirem que necessitam de apelar para fora da mesma para que alguém actue.

Existem ainda sugestões sobre o modo de encorajar as denúncias internas nas empresas. Algumas destas medidas incluem o estabelecimento de uma política interna sobre a participação de práticas ilegais ou contrárias à ética (uma política que deverá ser franca, transparente, bem publicada e incluir mecanismos formais de participação de violações), como linhas de apoio e caixas de correio, comunicações claras acerca do processo para verbalizar preocupações, como por exemplo a cadeia de comando ou a identificação de uma pessoa em específico para lidar com as reclamações. Então, deverão existir comunicações claras sobre a proibição das retaliações.

Além disso, as denúncias deverão ser apoiadas desde o topo (detentores de cargos superiores como o presidente da câmara, o administrador, membros do conselho, direcção), que deverão afirmar o seu compromisso para com o processo. Os líderes eleitos e administrativos devem encorajar o comportamento ético e incentivar todas as pessoas dentro da organização ao cumprimento das normas mais rigorosas, incluindo a divulgação de actividades que possam ter um impacto negativo na actividade pública.

Por último, deverão existir investigações e deve ser dado seguimento imediato a todas as alegações de má conduta. Deverão também ser apresentados relatórios destas investigações ao conselho ou direcção.

No entanto, os delatores no sector público enfrentam frequentemente um problema único em que as suas divulgações podem constituir crime. Tal pode criar um dilema ético quando a má conduta continuada é grave e não existe qualquer perspectiva razoável de que o abuso acabe sem que seja feita uma denúncia.

Se este processo não apresentar resultados, se o acto doloso não for resolvido dentro da organização, poderá ser a altura adequada para denúncias externas, denúncias a alguém com autoridade sobre a entidade, ao sistema judicial ou à imprensa.

No entanto, o delator potencial tem de avaliar os benefícios e os danos que a delação poderão provocar. Quando estão em jogo vidas ou quando alguém se está a apropriar indevidamente de milhões de fundos públicos, as preocupações para com o bem público superam os danos à privacidade pessoal ou ao segredo governamental.

Por outro lado, um delator tem de determinar se a conduta que está a expor representa um caso de efectivo acto doloso ou se representa apenas um desacordo de política. É claro que grande parte da actividade pública deverá ser debatida em público e a abordagem de desacordos sobre a maior parte das questões não só é aceitável como desejável. As sessões à porta fechada, no entanto, são secretas por um motivo. Revelar o interesse que uma cidade tem numa propriedade em particular poderá aumentar o preço dessa parcela. A exposição de informações sensíveis sobre uma decisão de contratação ou demissão podem ser desnecessariamente prejudiciais para um indivíduo. Por mais que as opiniões dos membros da direcção ou do conselho sejam divergentes acerca destas questões, elas deverão permanecer secretas caso um problema não ascenda ao nível da má conduta.

## **Conflitos de interesses**

Um conflito de interesses é uma situação em que alguém num cargo de confiança e responsabilidade, como por exemplo um político, um funcionário público, um executivo, um director de uma empresa, um cientista de investigação médica, um advogado ou um médico, tem interesses profissionais e pessoais concorrentes. Por outras palavras, um conflito de interesses coloca-se quando um funcionário público ou um detentor de cargo público é influenciado por considerações pessoais na realização do seu trabalho. Tais interesses concorrentes podem tornar difícil o cumprimento dos seus deveres de forma imparcial.

Algumas das formas mais comuns de conflitos de interesses incluem o *auto-suprimento*, em que os interesses públicos e privados colidem, por exemplo, quando um funcionário público detém interesses empresariais privados. Inclui-se o *segundo emprego*, em que os interesses do emprego “privado” possam contradizer as funções de funcionário público. Trata-se do caso da *acumulação de cargos*, em que os funcionários governamentais ou os detentores de cargos eleitos trabalham para as empresas que deveriam regular. Também inclui *interesses familiares*, quando, por exemplo, um cônjuge, um filho ou outro familiar próximo é contratado (ou se candidata a um emprego) ou quando bens ou serviços são adquiridos a um tal familiar ou a uma empresa controlada por um familiar. Além disso, inclui *ofertas* de amigos que também se relacionam com o funcionário público que recebe as ofertas.

Existe um conflito de interesses mesmo se não resultar daí qualquer acto contrário à ética ou impróprio. Um conflito de interesses pode criar uma aparência de improbidade que pode prejudicar a confiança na pessoa, profissão ou sistema judicial.

Os conflitos de interesses aplicam-se a uma série de profissionais e detentores de cargos públicos. Um conflito de interesses surge quando alguém tem dois deveres que entram em conflito. Por exemplo, um funcionário pode ter o dever de desempenhar bem e lealmente o seu trabalho como gestor de aquisições, e pode também ter um dever familiar para com um irmão que, por coincidência, está a fazer um proposta de venda de aparelhos ao empregador do gestor. Neste caso, o funcionário tem um conflito de interesses apesar de não ser um advogado, médico, político, etc.

### **Identificar conflitos de interesse**

A maior parte dos conflitos de interesse são óbvios: os funcionários públicos que adjudicam contratos a si próprios, a membros das suas famílias, a amigos ou a “padrinhos” políticos; funcionários públicos que possuem – ou cujas relações próximas possuem – acções em empresas sujeitas à sua regulação, com as quais estão a contratualizar ou às quais estão a atribuir licenças, etc. Estes conflitos não requerem qualquer explicação. Apresentam circunstâncias que ameaçam o interesse público, independentemente de o funcionário reivindicar a sua honestidade.

As situações de conflitos de interesses não podem ser evitadas. É inevitável que, de tempos a tempos, os interesses pessoais entrem em conflito com as decisões ou acções decorrentes do cargo. Para evitar confusões e mal-entendidos, é importante identificá-los desde o início. A lista que se segue pode ajudar os

funcionários públicos individuais a identificarem situações em que é provável que surjam conflitos de interesses:<sup>18</sup>

- O que faria se as posições estivessem invertidas? Se eu estivesse a candidatar-me a um emprego ou a uma promoção e um dos decisores estivesse na posição em que me encontro? Será que pensaria que o processo foi justo?
- Será que um familiar, um amigo, um associado ou mesmo eu próprio estaremos em posição de ganhar ou perder financeiramente devido a uma decisão ou acção da organização sobre este assunto?
- Será que um familiar, um amigo, um associado ou mesmo eu próprio estaremos em posição de ganhar ou perder a minha/nossa reputação devido a uma decisão ou acção da organização?
- Contribuí a título individual de algum modo para a decisão ou acção relativa ao assunto?
- Recebi qualquer benefício ou hospitalidade de alguém que se encontra em posição de ganhar ou perder com a decisão ou acção da organização?
- Sou membro de alguma associação, clube ou organização profissional, ou tenho ligações e afiliações particulares a organizações ou indivíduos que se encontram em posição de ganhar ou perder devido à consideração da organização sobre o assunto?
- Será que poderão existir quaisquer benefícios pessoais para mim no futuro que possam ensombrar a minha objectividade?
- Se participasse na avaliação ou na tomada de decisão, ficaria preocupado se alguns dos colegas ou o público em geral viessem a tomar conhecimento da minha associação ou ligação com esta organização?
- Será que uma pessoa justa e razoável entenderia que fui influenciado pelos meus interesses pessoais no cumprimento dos meus deveres públicos?
- Estou confiante na minha capacidade para actuar imparcialmente e segundo o interesse público?

### **Gerir e evitar situações de conflito de interesses**

Quando alguém considerar que poderá ter um conflito de interesses, o que deverá fazer? O primeiro passo deveria ser colocar em registo o potencial conflito e procurar obter orientação de um superior ou de um conselheiro de ética, caso esteja um disponível. Obviamente, alguns conflitos serão tão menores que não exijam mais do que o registo da situação e que seja dado conhecimento do mesmo aos outros participantes no processo de tomada de decisões.

Por exemplo, um funcionário poderá ser detentor de um número de acções numa empresa tão pequeno que o seu valor não poderá ser significativamente afectado pelo resultado da análise do assunto em particular. Nesse caso, os restantes envolvidos no processo poderão sentir-se confortáveis com a participação continuada do mesmo no processo de tomada de decisão. Porém, quando tal não

---

<sup>18</sup> A lista foi retirada do documento “Best practices in combating corruption” da OSCE, 2004 (disponível em [www.osce.org/item/13568.html](http://www.osce.org/item/13568.html)).

acontecer, a pessoa em questão deverá escusar-se de qualquer envolvimento adicional.

A lista que se segue pode ser utilizada para avaliar se um conflito de interesses declarado poderá exigir que os restantes funcionários públicos solicitem à pessoa em questão que se afaste:<sup>19</sup>

- Foi disponibilizada toda a informação relevante para garantir uma avaliação apropriada?
- Qual é a natureza da relação ou associação que poderia suscitar o conflito?
- É necessário aconselhamento jurídico?
- O assunto é de grande interesse público? É controverso?
- O envolvimento do indivíduo neste assunto poderia ensombrar a sua integridade?
- O envolvimento do indivíduo poderia ensombrar a integridade da organização?
- De que modo seria vista a participação deste indivíduo na decisão em questão por um membro do público ou pelos adjudicatários ou fornecedores potenciais da organização?
- Qual é a melhor forma de garantir a imparcialidade, a justiça e de proteger o interesse público?

Outras estratégias que uma organização ou governo podem adoptar para evitar comprometer, ou aparentar comprometer, a sua integridade incluem a manutenção de registos completos e precisos dos processos de tomada de decisões; garantir a abertura tornando pública informação precisa acerca dos processos, decisões e acções da organização; e garantindo que a decisão final pode ser substanciada (especialmente quando existir um risco de conflito de interesses ou a percepção da existência de um conflito de interesses).

### **Clientelismo, favoritismo, nepotismo**

O clientelismo, de um modo geral, incluindo várias formas de favoritismo (das quais o nepotismo é um tipo particular), representa uma forma particular de conflito de interesses. O clientelismo representa uma situação em que uma pessoa (um detentor de cargo público eleito ou um funcionário público) usa o seu poder público para obter um favor para um familiar, para o seu grupo étnico ou religioso, partido político, amigos ou outros interesses aos quais tenha aderido.

O favoritismo ou conluio é um mecanismo de abuso do poder que deixa transparecer “privatização” e uma distribuição dos recursos estatais sem imparcialidade. O favoritismo consiste na atribuição de cargos ou benefícios a amigos e familiares, independentemente do mérito. O favoritismo é tão simplesmente a tendência humana normal para favorecer amigos, família e qualquer pessoa próxima e de confiança.

Na esfera política, o favoritismo consiste na inclinação dos detentores de cargos estatais e dos políticos, que têm acesso a recursos estatais e ao poder de

---

<sup>19</sup> A lista foi retirada do documento “Best practices in combating corruption” da OSCE, 2004 (disponível em [www.osce.org/item/13568.html](http://www.osce.org/item/13568.html)).

decidir sobre a distribuição dos mesmos, para darem tratamento preferencial a determinadas pessoas ao distribuírem recursos. O objectivo é sustentar e prolongar o poder, o cargo e a riqueza pessoais.

O clientelismo é a tendência bastante comum de favorecer laços de consanguinidade/afinidade (família, clã, tribo, grupo étnico, religioso ou regional) Na maior parte dos sistemas não democráticos, o presidente tem, por exemplo, o direito constitucional de nomear pessoas para todos os cargos superiores. Estas nomeações atingem facilmente as várias centenas de cargos nos ministérios, nos aparelhos militar e de segurança, em empresas e entidades para-estatais e públicas, no corpo diplomático e no partido que se encontra no poder. Este direito legal ou consuetudinário, obviamente, alarga a possibilidade de (e intensifica) todos os tipos de favoritismo.

O nepotismo é a forma especial de favorecer familiares (esposa, irmãos e irmãs, filhos, sobrinhos, primos, cunhados, etc.). É uma forma especial de favoritismo em que um detentor de cargo público (governante) que dispõe do direito de realizar nomeações prefere nomear para cargos proeminentes membros da sua própria família. Muitos presidentes não limitados tentaram assegurar a sua posição de poder (precária) nomeando familiares para cargos políticos, económicos e militares/de segurança vitais no aparelho de estado. Quando “bem-sucedidos”, os sistemas profundamente nepotistas aproximam-se continuamente de uma “máfia” devido aos “valores” e lealdades da família partilhados.

Outros tipos de favoritismo acontecem quando, por exemplo, determinadas pessoas são incumbidas de adquirir propriedade pública privatizada (por preço reduzido), ou lhes é dado direito de preferência, empréstimos garantidos ou subsidiados pelo estado, ou são seleccionadas como empresárias para obras públicas, nomeadas para representar interesses da empresa em várias comissões e comités públicos, ou são-lhes oferecidos outros privilégios através de várias políticas económicas. Através de tais mecanismos, muitos políticos e burocratas foram capazes de passarem de um cargo público para uma actividade privada e de transferirem o poder político para riqueza privada. O(s) tipo(s) de favoritismo que será preferido em cada situação depende das necessidades políticas e estratégicas do momento e dos padrões culturais e sociais.

O favoritismo não é apenas um problema legal e procedimental, mas é também um problema de qualificações deficientes, de falta de competências e de ineficiência. Além disso, em situações em que os cargos políticos estão fortemente correlacionados com as possibilidades de práticas corruptas e extractivas, o favoritismo pode assegurar prerrogativas substanciais e lucros para determinadas famílias, clãs e subgrupos sociais. O nepotismo pode causar conflitos de lealdades dentro de qualquer organização, em particular quando um familiar é colocado sob a supervisão directa de outro. Tais situações deverão ser evitadas.

Talvez não seja de surpreender que nem todos os países tenham leis anti-nepotismo, por muito desejáveis que possam ser. Quando estas são insuficientes, o favoritismo revelado para com um familiar tende a ser resolvido através de proibições legais. Estas incluem proibições contra privilégios injustificados, interesses financeiros pessoais directos ou indirectos que se espere razoavelmente

poderem limitar a objectividade e a independência de discernimento, ou dar lugar a uma aparência de improbidade.

Os princípios básicos para lidar com o favoritismo e o nepotismo no sector público consistem em salvaguardar e encorajar a *meritocracia* (imparcialidade em todos os processos de recrutamento e selecção); *concorrência* (garantindo que, por exemplo, as vagas são abertamente publicitadas e que os anúncios são enquadrados de modo a reflectir adequadamente os requisitos para o emprego e a maximizar o número de candidatos possível, e que os candidatos são seleccionados de acordo com estes critérios), abertura (especialmente no que respeita as decisões de recrutamento e selecção), *integridade* (incluindo sanções claramente indicadas para a não conformidade com políticas e práticas estabelecidas e pessoas independentes envolvidas nos processos de tomada de decisões) e a possibilidade de *recorrer* (de modo a que candidatos não seleccionados, mas qualificados que considerem que não houve um seguimento adequado dos procedimentos possam ser capazes de recorrer para uma autoridade adequada visando uma análise independente do processo e do seu resultado).

### **Ofertas e gratificações**

É essencial a existência de regras e regulamentações claras acerca do que os funcionários têm direito a receber no decorrer das suas funções e sobre o modo como estas ofertas deverão ser registadas. Num contexto privado, as ofertas não são geralmente solicitadas e destinam-se a transmitir um sentimento, como a gratidão, por parte de quem realiza a oferta. Não existe a expectativa de retribuição. As ofertas realizadas em contexto puramente privado não são o cerne desta discussão.

No entanto, as ofertas também são oferecidas a indivíduos no decorrer de relações comerciais. Tais ofertas são geralmente feitas com a finalidade de criar um sentimento de obrigação em quem as recebe.

A recepção de modo corrupto de uma oferta ou benefício por parte de um funcionário público constitui um crime em todos os países.

De que modo poderá então um funcionário distinguir entre uma oferta e um suborno? Uma oferta pode ser feita inocentemente e de boa-fé, ou pode ser uma tentativa de influenciar o funcionário. Quem a faz pode ter inúmeros motivos desde a amizade, a hospitalidade e a gratidão até ao suborno e à extorsão. Em contexto comercial, as ofertas a um indivíduo são raramente realizadas por motivos puramente de hospitalidade ou caridade. Pode ser este o caso se a oferta ou o benefício tiver um valor comercial reduzido ou nulo, como uma recordação ou uma bugiganga. No entanto, nos casos em que a oferta ou o benefício tenham mais do que um valor nominal, é possível que sejam oferecidos para criar uma noção de obrigação e mesmo uma expectativa de que algo lhe será retribuído.

Os sentimentos de obrigação podem surgir com a aceitação de uma refeição gratuita, de bilhetes para um evento desportivo ou de descontos em compras. Assim que tal oferta seja aceite, um funcionário público pode encontrar-se comprometido. Se, posteriormente, a pessoa que fez a oferta solicitar tratamento favorável, pode ser difícil para o funcionário recusar. Quem realizou a oferta poderá mesmo ameaçar alegar que foi o funcionário que solicitou a oferta em primeiro lugar.



Os indivíduos que tentam corromper funcionários públicos começam frequentemente por pequenos estímulos que não aparentam ter qualquer motivação imprópria inerente. Uma forma pela qual os funcionários públicos podem ficar envolvidos em corrupção é através da racionalização da sua aceitação de uma oferta ou benefício.

As racionalizações frequentemente utilizadas incluem pensar que toda a gente o faz, que a motivação de quem faz as ofertas é puramente a generosidade, bondade ou amizade; que a troca de ofertas e benefícios não prejudica ninguém; que as ofertas e benefícios encorajam ao desenvolvimento de relações comerciais benéficas (incentivando a eficiência administrativa ao permitir eliminar a burocracia); que as ofertas e os benefícios são meramente parte de rituais ou práticas culturais (e, conseqüentemente, a sua recusa poderá ofender); e que os funcionários públicos não recebem uma remuneração suficiente.

Estes argumentos ignoram o conceito de dever público. Na qualidade de funcionários públicos, os funcionários têm o dever de garantir que a actividade governamental é realizada com imparcialidade e integridade. Se aceitarem ofertas e benefícios que lhes sejam oferecidos no decorrer das suas funções, eles poderão sentir um sentimento de obrigação para com a pessoa que ofereceu o benefício ou fez a oferta. Os sentimentos de obrigação irão prejudicar a sua imparcialidade e, de modo geral, ajudarão a minar a confiança no serviço público.

A maior parte dos *Códigos de Conduta* afirma que os funcionários não deverão aceitar uma oferta ou benefício cujo objectivo seja, ou provavelmente seja, levar a que actuem parcialmente a favor de quem os ofereceu no decorrer dos seus deveres. Se a oferta ou benefício tiver mais do que um valor nominal, espera-se que os funcionários apresentem ao seu supervisor uma nota descrevendo o incidente. A responsabilidade de aceitar ou não uma oferta ou benefício não deverá recair sobre um funcionário individual. Em vez disso, é da responsabilidade das entidades estabelecer limites e oferecer orientação sobre os tipos de ofertas e benefícios que os funcionários podem receber. Para tal, pode recorrer-se ao desenvolvimento de directrizes e políticas sobre ofertas e benefícios.

### **Divulgação de bens e dos rendimentos**

Em vários lugares do planeta defendeu-se que um dos instrumentos principais para a manutenção da integridade no serviço público é a *declaração de rendimentos*, ou seja, declarações que indicam os activos e os passivos de todos os que se encontram em cargos influentes, assim como dos seus familiares imediatos. A finalidade da obtenção das declarações dos funcionários públicos é identificar que parte da sua riqueza não é justamente atribuível aos seus rendimentos, a ofertas ou empréstimos. É uma tese que está a ganhar o apoio de entidades internacionais. No mínimo, tais declarações dão a ilusão de ser “uma solução rápida para a corrupção”.

Alguns países exigem que os detentores de cargos públicos superiores se privem de grandes investimentos, já outros requerem a declaração de rendimentos, investimentos e propriedades antes de aceitar um cargo público e regularmente daí em diante. Apesar de os que estiverem a aceitar subornos não realizarem uma divulgação rigorosa dos bens e dos rendimentos, pensa-se que a exigência de que registem formalmente as suas situações financeiras constitui um alicerce para

qualquer controlo subsequente, quer pelos meios de comunicação social quer pelo sistema judicial. Impossibilitaria, por exemplo, os detentores de cargos públicos de sugerirem que qualquer riqueza posterior que não tenha sido revelada tenha, de facto, sido adquirida legitimamente.

Os activistas anti-corrupção, os meios de comunicação e a polícia podem seguir de perto o desenvolvimento de regimes eficazes e justos para a monitorização de rendimentos, activos e passivos dos funcionários públicos superiores. Se for possível colocá-los em funcionamento – e existem dificuldades óbvias – então servirão como uma ferramenta valiosa na limitação dos abusos dos cargos.

## Corrupção

*“A corrupção é um dos maiores desafios do mundo contemporâneo. A corrupção prejudica o bom governo, distorce fundamentalmente a política pública, leva a uma má atribuição de recursos, prejudica o sector privado e o seu desenvolvimento e prejudica em particular os mais necessitados”.*<sup>20</sup> A corrupção encontra-se praticamente em todo o lado, mas encontra-se teimosamente entrincheirada nos países pobres da África Subsaariana, está amplamente difundida na América Latina, está profundamente enraizada nos países recentemente industrializados e está a alcançar proporções alarmantes em vários países ex-comunistas

A corrupção tem sido tema de uma quantidade substancial de teorização e de investigação empírica ao longo dos últimos 30 anos, o que resultou numa desconcertante quantidade de explicações, tipologias e soluções alternativas. No entanto, enquanto noção extensivamente aplicada tanto nas ciências políticas como nas sociais, a corrupção está a ser utilizada de uma forma bastante aleatória. A corrupção é compreendida como tudo aquilo que inclui desde subornos pagos a funcionários públicos em troca de algum favor e do desvio de fundos públicos, a uma larga variedade de práticas económicas e políticas dúbias em que políticos e burocratas enriquecem e a qualquer utilização abusiva do poder público para fins pessoais. Além disso, a corrupção é por si só um fenómeno multi-facetado e o conceito de corrupção contém demasiadas conotações para ser analiticamente funcional sem uma definição mais aproximada. As formas de corrupção são diversas a nível de quem são os actores, os iniciadores e de quem lucra, do modo como é feita, e da extensão até à qual é praticada. Adicionalmente, as causas e as consequências da corrupção são complexas e diversas e têm sido investigadas na ética individual e nas culturas cívicas, na história e na tradição, no sistema económico, nos acordos institucionais e no sistema político.

O problema da corrupção entrou de algum modo nas ciências políticas e económicas devido ao novo interesse no papel do estado nos países em vias de desenvolvimento e, em particular, devido à noção de que o estado é um instrumento indispensável para o desenvolvimento económico. Em contraste com os modelos largamente rejeitados “dominados pelo estado” e “sem estado”, existe agora bastante consenso acerca da relevância de um estado de dimensão média no

---

<sup>20</sup> Transparency International (1998); <http://www.transparency.de/mission.html>.

desenvolvimento económico. *O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997 afirmava que “um estado eficaz é vital para o fornecimento de bens e serviços – assim como as regras e instituições – que permitem que os mercados se desenvolvam e que as pessoas tenham vidas mais saudáveis e felizes. Sem o estado, o desenvolvimento sustentável, tanto económico como social é impossível.”*<sup>21</sup>

A corrupção tem surgido como um constituinte temático deste paradigma renovado, no qual o desenvolvimento necessita de reformas económicas, dependentes por sua vez de reformas políticas e administrativas, como a boa governação e as reformas da função pública, responsabilidade, direitos humanos, multi-partidarismo e democratização. Além disso, têm sido observados níveis muito elevados de corrupção em situações em que o governo é visto como ilegítimo pela população (implicando desrespeito amplamente difundido pelos procedimentos judiciais) e em países em que o estado desempenha um papel intervencionista na economia. O papel do estado e da política é, portanto, essencial para compreender a corrupção.

O papel decisivo do estado é também reflectido na maior parte das definições de corrupção.

A corrupção é convencionalmente entendida como, e referida como, um comportamento de tentar obter riqueza privada por parte de alguém que representa o estado e a autoridade pública, ou uma má utilização de bens públicos por funcionários públicos para fins privados. A definição operacional do Banco Mundial é que a corrupção consiste *no abuso do poder público para benefício privado*. Na definição clássica e mais amplamente utilizada de J.S. Nye, a corrupção é o *“comportamento que se desvia dos deveres formais do desempenho de um papel público devido a ganhos pecuniários ou de status privados (pessoais, família próxima, convénio privado); ou que viola as regras contra o exercício de determinados tipos de influência no âmbito privado”*.<sup>22</sup> Uma versão algo actualizada com os mesmos elementos pode ser encontrada na definição de Mushtaq Khan, que a define como o *“comportamento que se desvia das regras formais de conduta que orientam as acções de alguém num cargo de autoridade pública devido a motivos do âmbito privado como a riqueza, poder ou status”*.<sup>23</sup>

Por outras palavras, a corrupção é uma relação particular (que se poderá caracterizar como pervertida) entre o estado e a sociedade. De um lado temos o estado, i.e., funcionários públicos, burocratas e políticos, ou seja, qualquer pessoa que detenha um cargo de autoridade para atribuir direitos sobre recursos públicos (escassos) em nome do estado ou do governo. A corrupção dá-se quando estes indivíduos estão a utilizar inadequadamente o poder público em si outorgado para benefício privado. Um acto corrupto dá-se quando a pessoa responsável aceita dinheiro ou outro tipo de recompensa e, em seguida, trata de utilizar indevidamente os seus poderes oficiais para pagar favores indevidos. Por exemplo, constitui um acto de corrupção quando um detentor de cargo estatal aceita um suborno para

---

<sup>21</sup> Banco Mundial (1997): *World Development Report*, Washington, World Bank Press.

<sup>22</sup> Nye, J.S. (1967): “Corruption and political development” in *American Political Science Review*, vol. 61, nº. 2, p. 417.

<sup>23</sup> Khan, Mushtaq H.: “A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries” in *IDS Bulletin*, vol.27, nº.2, p.12.

prestar algum serviço público que é supostamente gratuito ou exige mais do que o seu preço oficial pela sua prestação.

No outro lado de um acto corrupto está, contudo, “o lado da oferta” e existem algumas teorias e conceptualizações que colocam a ênfase nos “corruptores”, aqueles que oferecem subornos, e nas vantagens que ganham. Estes fornecedores são o público, ou, por outras palavras, a sociedade não estatal. O parceiro do funcionário público corrupto é qualquer indivíduo, empresa, organização nacional ou estrangeira não pertencente ao governo nem ao sector público.<sup>24</sup>

O enfoque no lado da oferta foi ainda mais aprofundado. Por exemplo, a influência de empresas (empresas privadas, por exemplo grandes empresas estrangeiras e multinacionais) no estado, e especialmente no modo como exercem influência sobre e estabelecem conluios com funcionários públicos para extrair vantagens, tem sido denominada de “captura de estado”. Algumas empresas em economias de transição tiveram capacidade para dar forma a regras de regulação para sua própria vantagem, com um custo social considerável. Em tal “economia de captura”, os funcionários públicos e os políticos vendem de modo privado uma série de vantagens geradoras de rendimentos “a la carte” para empresas individuais. Em casos extremos, as empresas poderosas dão forma às regras jurídicas e às políticas fornecendo ganhos privados ilícitos, não transparentes, a funcionários públicos e a políticos, por exemplo, através da “compra” de decisões presidenciais e parlamentares através de dinheiro ou financiamento do partido. O que adquirem são benefícios como assegurar direitos de propriedade, acesso a recursos (concessões), monopólios e preferências, assim como a eliminação de obstáculos, tais como impostos e regulamentações ambientais, de saúde e de segurança.

Argumentou-se que, de modo a avaliar se a corrupção é eticamente aceitável ou não, necessitamos de utilizar argumentos éticos ou teoria ética que forneçam abordagens racionais a questões de certo ou errado. Existe uma série de teorias éticas ou perspectivas que propõem critérios diferentes para a avaliação de se um acto ou prática é aceitável ou não.<sup>25</sup>

Dois dos conjuntos de teorias éticas mais conhecidos são as teorias consequencialistas que avaliam actos ou práticas com base nas suas consequências, e as teorias deontológicas que avaliam actos ou práticas com base nas suas características (ver acima). Um exemplo de uma teoria consequencialista é o utilitarismo que afirma que se deverá escolher as acções que maximizam a soma de utilidade ou felicidade para todos os indivíduos. Um exemplo de uma teoria deontológica é a perspectiva Kantiana que considera como contrárias à ética as

---

<sup>24</sup> A corrupção também existe dentro e entre empresas privadas, dentro de organizações não governamentais e entre indivíduos nos seus negócios pessoais, sem existir envolvimento de qualquer instituição estatal ou funcionário estatal. Também existe corrupção sob a forma de subornos, burlas e métodos mafiosos dentro de, e entre, empresas privadas, também existem indivíduos traidores e desleais em empresas privadas. Este tipo de corrupção pode ter repercussões no sistema político uma vez que destrói a confiança do público e pode ser sintomático para o desenvolvimento económico e moral gerais de uma sociedade.

<sup>25</sup> Ivar Kolstad (2008): “Corruption as violation of distributed ethical obligations”. Mimeo. Outubro 2008, Bergen, Chr. Michelsen Institute.

acções que violam um conjunto de princípios denominados como imperativos categóricos.

A prática de corrupção tem sido avaliada tanto sob perspectivas consequentialistas como deontológicas. Alguns investigadores têm utilizado argumentações consequentialistas para mostrar que a corrupção é contrária à ética. Por exemplo, defendeu-se que a corrupção leva à adjudicação de contratos públicos à empresa que pagar os subornos mais elevados e não à empresa que oferece a melhor relação entre qualidade e preço (uma vez que os funcionários públicos irão seleccionar projectos que geram os maiores rendimentos privados e não os que apresentam melhores resultados sociais). Defendeu-se que a corrupção atrai mão-de-obra qualificada para fora de actividades produtivas para a procura de rendimentos, exacerbando ainda mais as ineficiências da atribuição de recursos. Também tem sido defendido que a corrupção afecta desproporcionalmente os mais desfavorecidos (em linha com a declaração da Transparency International supracitada). Em suma, a corrupção tem consequências prejudiciais e é, por isso, considerada como contrária à ética sob uma perspectiva consequentialista.

Outros investigadores forneceram argumentos contra a corrupção sob uma perspectiva Kantiana. Por exemplo, tem-se argumentado que a corrupção viola o imperativo categórico de “actuar apenas de acordo com máximas que se pode desejar que sejam leis universais da natureza”, visto que a corrupção é uma tentativa de obter tratamento especial. Também se tem argumentado que a corrupção viola o imperativo categórico de “tratar sempre a humanidade de uma pessoa como um fim, e nunca como um meio apenas”, visto a corrupção envolver enganar e prejudicar a capacidade racional e moral dos envolvidos. Tal demonstra o forte consenso sobre a corrupção, que a corrupção é eticamente indefensável do ponto de vista das teorias consequentialistas e das deontológicas.

No entanto, os argumentos supracitados não nos permitem concluir que a corrupção é sempre contrária à ética. O problema reside no facto de as definições supracitadas não definirem explicitamente “cargo público” nem “poder outorgado”. A corrupção é vista como um abuso de qualquer tipo de cargo público ou do poder outorgado, no entanto, este poder não é necessariamente democrático, legítimo ou responsabilizável. O seguimento de políticas que beneficiam apenas um pequeno grupo (os detentores do poder ou os seus apoiantes, por exemplo) ou obedecer a ordens (para não se desviar do mandato do seu cargo administrativo) de uma autoridade que siga políticas que beneficiam apenas um grupo mais restrito, não seria ético.<sup>26</sup>

Além disso, em cada acto corrupto existe benefício para ambas as partes (apesar de ambas as partes não ganharem igualmente). O benefício conseguido por ser corrupto pode ser visto como ético pelos “patrocinadores”, especialmente quando o governo é visto como ilegítimo. Esta é a explicação comum (ou desculpa) de actos corruptos: “*Se eu não aceitar este suborno, alguém o aceitará (alguém com menos direito a ele)*”.

---

<sup>26</sup> Ibid.

## Corrupção política

Na definição partilhada pela maior parte dos cientistas políticos, a corrupção política é qualquer transacção entre os actores do sector privado e do sector público através da qual os bens colectivos são ilegitimamente convertidos em recompensas privadas.<sup>27</sup> Esta definição, no entanto, não distingue claramente entre corrupção política e corrupção burocrática. Estabelece o necessário envolvimento do estado e dos agentes estatais na corrupção, sem qualquer noção acerca do nível de autoridade na qual a corrupção acontece.

Numa definição mais estrita, *a corrupção política envolve decisores políticos*. A grande corrupção, ou corrupção política, acontece nos mais altos níveis do sistema político. Acontece quando os políticos e agentes estatais, que estão mandatados para criar e aplicar leis em nome do povo, são eles próprios corruptos. A corrupção política existe quando os decisores políticos utilizam o poder político do qual dispõem, para sustentar o seu poder, status e riqueza. Deste modo, a corrupção política pode ser distinguida da corrupção burocrática ou de baixo nível, que consiste na corrupção na administração pública, na extremidade ligada à implementação das políticas.

Mesmo quando a distinção entre corrupção política e burocrática é bastante ambígua, uma vez que depende da separação da política da administração (que não é clara na maior parte dos sistemas políticos), a distinção é importante a nível analítico e prático.

A corrupção política ocorre no nível superior do estado e tem repercussões políticas. A corrupção política, para além de conduzir a uma atribuição indevida de recursos, também afecta o modo como as decisões são tomadas. A corrupção política é a manipulação das instituições políticas e das regras de procedimento e, portanto, influencia as instituições governamentais e o sistema político, e leva frequentemente à deterioração institucional. A corrupção política é, portanto, algo *mais* do que um desvio das normas legais formais e escritas, dos códigos de ética profissional e acórdãos de tribunais. A corrupção política existe quando as leis e as regulamentações são mais ou menos sistematicamente abusadas, contornadas, ignoradas ou mesmo ajustadas pelos governantes para se adequarem aos seus interesses.

Existem dois processos básicos de corrupção política; extracção e preservação do poder. A corrupção política extractiva consiste nos métodos utilizados por elites governantes para abusarem do poder que detêm para extrair e acumular recursos. Acontece quando os detentores de poder político enriquecem-se a si próprios, individualmente e colectivamente. Os líderes políticos podem utilizar o seu poder para capturar e acumular recursos de uma forma ilegal e imoral através de subornos, desvios e fraudes. O mesmo processo de acumulação pode também ser conseguido em processos de privatização, concessão de terrenos, contratualização pública, empréstimos e através de preferências que beneficiam os interesses comerciais dos detentores de cargos públicos, mesmo quando são legais ou foram tornados relativamente legais.

---

<sup>27</sup> Heidenheimer, Arnold J, Michael Johnston e Victor T. LeVine (eds.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick/NJ, 1989 (terceira edição 1993), Transaction Pub.

A corrupção utilizada para fins de preservação do poder consiste na utilização corrupta de recursos (públicos) com a finalidade de preservar e expandir o poder. Ocorre quando os detentores de poder político utilizam recursos extraídos ou outros meios corruptos para manter ou fortalecer o seu controlo do poder. Os mandatários podem utilizar muitas técnicas para se manterem no poder, muitas das quais são perfeitamente legais, já outras são ilegais e corruptas. A utilização corrupta de poder político para preservação e extensão do poder pode tomar a forma de compra de apoio político através de favoritismo, clientelismo, cooptação, “apadrinhamento” político e compra de votos. Os meios incluem a distribuição de benefícios financeiros e materiais (dinheiro, ofertas e rendimentos), mas também valores simbólicos como status e “inclusão”. A utilização corrupta de poder político para preservação e extensão do poder também inclui a manipulação de várias instituições de supervisão e controlo, criando vários “síndromas de impunidade”.

Os dois processos políticos de corrupção - extracção para benefício privado e enriquecimento, e a utilização de meios corruptos para preservação do poder - constituem categorias analíticas importantes, especialmente quando se trata de formular contra-medidas. É importante notar que os dois processos estão frequentemente ligados. Muitos dos maiores escândalos de corrupção política incluem ambos os aspectos: esquemas de suborno em larga escala são concluídos quando o dinheiro extraído é utilizado para comprar apoio político e o círculo completa-se quando a finalidade do poder é a riqueza e a finalidade da riqueza é o poder.

### **Controlar a corrupção política**

Pode argumentar-se com segurança que a democratização é a única estratégia sustentável a longo prazo disponível para erradicar a corrupção política sistémica. A democratização inclui dois processos básicos: aumento da responsabilidade horizontal (controlos e equilíbrios institucionais credíveis e eficientes) e aumento da responsabilidade vertical (controlo popular aprofundado através da voz popular e da participação).

A responsabilidade horizontal é de particular importância no combate à corrupção política. Tal refere-se ao sistema de verificações e equilíbrios institucionais, de controlos constitucionais e institucionais entre eleições. Estes incluem, entre outros, o poder executivo (governo e entidades administrativas do estado), o judicial e o legislativo e as várias instituições de supervisão como os provedores, investigadores, procuradores e auditores. A maior parte dos sistemas políticos inclui regras e procedimentos formais que se destinam a restringir o exercício do poder político e a salvaguardar os direitos humanos e políticos, mas o estabelecimento e a existência formal de instituições de responsabilidade horizontal não significa por si só que sejam eficientes. Nos países em vias de desenvolvimento com corrupção política incorporada, estas instituições são particularmente débeis.

Existem duas instituições básicas de verificações e equilíbrios: o parlamento e o poder judicial. Ambos são essenciais para qualquer controlo significativo e democrático da corrupção política, mas, ao mesmo tempo, constituem em muitos países uma parte importante do problema de corrupção. A abordagem básica para fortalecer os parlamentos consiste em pugnar por reformas constitucionais que

ajudem a garantir a respectiva autonomia. A autonomia parlamentar refere-se à sua independência do ramo executivo. Constitui a sua capacidade de levar a cabo o seu mandato, de interagir e de não estar sujeito à pressão da presidência e de desempenhar um papel democrático vital de verificações e equilíbrios. Em termos práticos, relaciona-se com garantias constitucionais e com autonomia a nível pessoal e a nível financeiro. Trata-se de um processo longo e complicado, mas que deverá, mesmo assim, ser o objectivo final de qualquer compromisso com sistemas parlamentares.

A abordagem básica para fortalecer o poder judicial consiste em pugnar por reformas constitucionais que ajudem a garantir a respectiva autonomia. Um aspecto principal desta autonomia seria a liberdade de escolher pessoal (isto é, em muitos países, os juízes são nomeados pelo presidente) e a segurança financeira. Também se deverá exigir transparência e justificação de decisões e acções judiciais (prestação de esclarecimentos). Mesmo nos sistemas presidenciais com pouca autonomia, a função de responsabilização dos tribunais pode ser reforçada através de melhorias na infra-estrutura (biblioteca, computadores e registos judiciais), administração dos tribunais, formação do pessoal judicial e do pessoal de apoio, assistência jurídica e literacia e auxílio à investigação, para além da reforma dos procedimentos de nomeação e da autonomia orçamental.

Para além de fortalecer os poderes parlamentar e judicial (salvaguardando a separação dos poderes), a corrupção política pode ser controlada através de uma série de outras medidas institucionais e procedimentais. A lista de medidas possíveis é extensa; apresentamos aqui alguns exemplos da literatura anti-corrupção:<sup>28</sup>

- Desenvolvimento institucional
  - Reforma parlamentar
  - Fortalecimento das instituições judiciais
  - Reforma judicial
  - Entidades anti-corrupção especializadas
  - Provedores
  - Auditores e instituições de auditoria
  - Fortalecimento dos governos locais
  - Eleições livres e justas
  - Regulamentações sobre o financiamento dos partidos políticos
- Medidas preventivas
  - Abertura e transparência política
  - Divulgação de bens
  - Monitorização dos contratos do sector público
  - Regulamentações de conflitos de interesses
  - Monitorização de activos e interesses financeiros
  - Reforma das regulamentações de aprovisionamento
  - Regulação de licenças e concessões

---

<sup>28</sup> Esta lista é adaptada de *Corruption Fighter's Toolkit* do UNODC (gabinete anti-corrupção da ONU) 2002 (<http://www.unodc.org/pdf/crime/toolkit/f1tof7.pdf>), do *Corruption Fighter's Tool Kit*, da TI de 2001 ([http://www.transparency.org/tools/e\\_toolkit](http://www.transparency.org/tools/e_toolkit)) e do *Best practices in combating corruption*, da OSCE de 2004 (<http://www.osce.org/item/13568.html>).



- Formulação de uma estratégia nacional anti-corrupção
- Livre acesso à informação
- Regulação dos grupos de pressão
- Aumento da consciencialização e poder do público
- Regulamentações das campanhas eleitorais incluindo monitorização da cobertura dos meios de comunicação social e das contribuições e despesas das campanhas.
- Formação dos meios de comunicação social e jornalismo de investigação
- Organismos reguladores conjuntos entre o governo e a sociedade civil
- Aplicação da lei
  - Investigações financeiras e monitorização de activos
  - Amnistia, imunidade e mitigação de punições
  - Normas para evitar e controlar a lavagem dos lucros da corrupção
  - Extradicação
  - Recuperação de activos

## **Corrupção burocrática**

Enquanto que a corrupção política envolve os decisores políticos e acontece aos mais altos níveis do sistema político, a *corrupção burocrática* (ou corrupção administrativa) acontece ao nível de implementação das políticas. A corrupção burocrática não envolve políticos eleitos (ou auto-nomeados), mas envolve os funcionários da administração estatal: a função pública, os ministérios e os fornecedores de serviços (incluindo a saúde e a educação, a polícia e os serviços alfandegários, os transportes e uma série de outras entidades e serviços estatais).<sup>29</sup>

### **Controlar a corrupção burocrática**

Uma vez que a corrupção burocrática se baseia, na maior parte dos casos, num acordo ou entendimento particular entre dois indivíduos, uma relação pessoal de base negocial de conhecimento através da família, clã, origem ou semelhante, um dos acordos institucionais que pode ser estabelecido para reduzir a corrupção é tornar impessoal a relação entre os funcionários estatais e o público. Todos os mecanismos do ideal *Weberiano* são aplicáveis, portanto, como a especialização, linhas hierárquicas de autoridade, recrutamento, promoção e remuneração de acordo com a experiência e o mérito. O controlo da corrupção (burocrática e política) pode ser correctamente vista como uma parte da construção de normas éticas, da regulamentação legal e das reformas institucionais que criam a “infra-estrutura ética” ou o “sistema de integridade”.

A lista de medidas e ferramentas possíveis para limitar ou restringir a corrupção burocrática é extensa; apresentamos aqui alguns exemplos (não exaustivos) da literatura anti-corrupção:<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Estas pessoas geralmente mantêm os seus postos de trabalho quando existe uma mudança de governo.

<sup>30</sup> É de notar que algumas das medidas sob “controlar a corrupção política” também poderão ser relevantes para controlar a corrupção burocrática; as duas listas não são mutuamente exclusivas.

- Desenvolvimento institucional
  - Reforma da função pública
  - Códigos e normas de conduta
- Medidas preventivas
  - Abertura e transparência
  - Gestão orientada para os resultados
  - Utilização de incentivos positivos para melhorar a cultura e a motivação dos funcionários
  - Mecanismos para reclamações públicas
  - Formulação de uma estratégia nacional anti-corrupção
  - Carta dos cidadãos e pactos de integridade
  - Desenvolvimento da consciencialização através de anúncios televisivos e de rádio, campanhas de consciencialização
  - Programa de ética abrangente para pequenas e médias empresas
- Aplicação da lei
  - Directrizes para as investigações
  - Operações de vigilância electrónica
  - Protecção a delatores
  - Assistência legal mútua
- Monitorização e avaliação
  - Sondagens sobre a prestação de serviços
  - Estudos sobre a integridade nacional/avaliações do país
  - Estatísticas-espelho enquanto ferramenta de investigação e prevenção
  - Indicadores de desempenho mensuráveis no sector judicial

## Observações finais

As listas acima (de formas possíveis de limitar a corrupção política e administrativa), e ainda a descrição geral das reformas administrativas e do modo de gerir conflitos de interesses, demonstram que existem muitas formas possíveis de estabelecer normas éticas e de criar uma “infra-estrutura ética” ou “regime de ética”. As reformas efectivamente necessárias dependerão do tipo de problema de corrupção existente em cada país e do tipo de deficiências que existam no sistema de integridade de cada país. Não existe medida alguma que o possa resolver facilmente. O estabelecimento de uma infra-estrutura eficiente e operacional leva tempo.

Além disso, cada elemento depende dos outros. Larbi defende relativamente à Etiópia que “é aparente que a debilidade em uma parte da infra-estrutura ética como o parlamento tem repercussões nas outras partes, como nas auditorias. Assim, os reformadores necessitam de estar cientes das dependências funcionais e das ligações organizacionais entre vários componentes da infra-estrutura ética. Tal apela a uma abordagem integrada e coordenada das reformas” (Larbi 2001:261).

Central ao raciocínio de grande parte das discussões mais recentes sobre ética no sector público é o facto de ter de ser vista sobretudo em termos institucionais e organizacionais. A ética individual e o comportamento ético é

amplamente uma construção que depende do meio político e do espírito cultural da administração pública.



## Artigos em português

Os artigos que se seguem são apresentados em português (traduzidos do inglês);

Daniel M. Hausmann and Michael S. McPherson

“Encarar a Ética Seriamente. Economia e Filosofia Moral Contemporânea”

“Taking Ethics Seriously. Economics and Contemporary Moral Philosophy“ in Journal of Economic Literature, vol. 31, June 1993, pp. 671-731

Scott Fleming and Mike McNamee

“A Ética da Governação Empresarial em Organizações do Sector Público. Teoria e Auditoria”

“The Ethics of Corporate Governance in Public Sector Organizations” in Public Management Review, vol.7, no.1, 2005, pp. 135-144

George Larbi

“Avaliação da infra-estrutura para a gestão de ética no serviço público na Etiópia: desafios e exemplos para os reformadores”

“Assessing infrastructure for managing ethics in the public sector in Ethiopia: challenges and lessons for reformers” in International Review of Administrative Sciences, vol. 67, vol. 2, 2001, pp. 251-262

Niamh Kinchin

“More than writing on a wall: Evaluating the Role that Code of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers” in The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 1, 2007, pp.112-120

## **Encarar a Ética Seriamente. Economia e Filosofia Moral Contemporânea**

Original title: “Taking Ethics Seriously. Economics and Contemporary Moral Philosophy”

Daniel M. Hausmann e Michael S. McPherson  
Journal of Economic Literature, vol. 31, Junho 1993, pp. 671-731

### **Abstract**

*Why should economists be interested in moral questions? In this article, the authors explore the connection between ethics and economics. They argue that economics, at least some parts of it, can benefit from studying moral philosophy. For instance, the morality of the economic agents is relevant; there are many contestable moral presuppositions in economics, and because economics may have an influence on public policy choices the moral commitment of economics should be clear.*

*In this review of recent work bordering the two disciplines of economics and moral philosophy, the authors explores areas of interdisciplinarity like game theory and social choice, morality and rationality, equality and well-being, and they discuss the applicability of moral reasoning in areas of public policy like affirmative action, environmental regulation and welfare measures.*

*They also argue that a clearer understanding of the moral perspectives that lie in the background of much of the economic analysis can help economists address the value-relevant aspects of their work. They argue that an economic science that is explicit and self-critical about its own moral rationale and argumentation will be more interesting and useful.*

### **Sumário**

*Porque deverão os economistas interessar-se em questões morais? No presente artigo, os autores exploram a ligação entre a ética e a economia. Defendem que a economia, pelo menos partes da mesma, pode beneficiar do estudo da filosofia moral. Por exemplo, a moralidade dos agentes económicos é relevante; existem muitos pressupostos morais contestáveis na economia e uma vez que a economia pode influenciar as escolhas políticas públicas, o compromisso moral da economia deverá ser claro.*

*Na presente análise de trabalhos recentes no limiar entre as duas disciplinas, economia e filosofia moral, os autores exploram áreas de interdisciplinaridade como a teoria dos jogos e da escolha social, a moralidade e a racionalidade, a igualdade e o bem-estar, e debatem a aplicabilidade do raciocínio moral em áreas de política pública como a acção afirmativa, a regulamentação ambiental e as medidas de bem-estar.*

*Também defendem que um entendimento mais claro das perspectivas morais subjacentes a muita da análise económica pode ajudar os economistas a lidarem com aspectos de valor relevante para o seu trabalho. Defendem que a ciência*

*económica que é explícita e auto-crítica acerca da sua própria base racional e argumentação moral será mais interessante e proveitosa.*

## **A Ética da Governação Empresarial em Organizações do Sector Público**

Original title: “The Ethics of Corporate Governance in Public Sector Organizations. Theory and Audit”

Scott Fleming and Mike McNamee  
Public Management Review, vol.7, no.1, 2005, pp. 135-144

### **Abstract**

*The current climate of increased accountability in public sector organizations has brought attention to the ethical dimension of corporate governance. This article presents a conceptually informed method for undertaking of an ethically focused audit corporate governance. The conceptual-theoretical terrain as set out in three dimensions: ethics as applied moral philosophy; equity as social justice; and corporate governance as the moral health of an organization. At an operational level, the conceptual model proposed provides a framework to evaluate the overall integrity of an organization and embraces the inter-related themes of individual responsibility, social equity and political responsibility. A method for ethical audits is also set out. It emphasizes the significance of key personnel in (re)producing and challenging the organizational ethos, while recognizing the necessary limitations placed on researchers' commitment to anonymity and confidentiality in the collection, interpretation and analysis of data, and in the eventual sharing of such data*

### **Resumo**

*O clima actual de responsabilidade crescente nas organizações do sector público atraiu a atenção para a dimensão ética da governação empresarial. O presente artigo apresenta um método conceptualmente informado para realizar uma auditoria eticamente centrada da governação empresarial. O terreno teórico-conceptual encontra-se estabelecido em três dimensões: ética enquanto filosofia moral aplicada; equidade enquanto justiça social; e governo empresarial enquanto saúde moral de uma organização. A um nível operacional, o modelo conceptual proposto oferece um quadro para avaliar a integridade global de uma organização e abrange os temas inter-relacionados da responsabilidade individual, da equidade social e da responsabilidade política. Também é estabelecido um método para auditorias éticas que coloca ênfase na significância de pessoas-chave na (re)produção e na contestação do espírito das organizações, ao mesmo tempo que se reconhece as limitações necessárias colocadas sobre os investigadores devido ao compromisso dos mesmos para com o anonimato e a confidencialidade na recolha, interpretação e análise de dados e na eventual partilha dos mesmos.*



## *Avaliação da infra-estrutura para a gestão de ética no serviço público na Etiópia: desafios e relações para os reformadores*

Original title: “Assessing infrastructure for managing ethics in the public sector in Ethiopia: challenges and lessons for reformers”

George Larbi

International Review of Administrative Sciences, vol. 67, vol. 2, 2001, pp. 251-262.

### **Abstract**

*Can an ethics infrastructure be introduced as a reform? Ethics and anti-corruption reforms have become an integral part of civil service reform in Ethiopia. This is based on recognition by the government that reforms in the civil service may be undermined unless there are complementary investigative and preventive measures against corruption and other unethical practices.*

*The assessment of the existing ethics infrastructure has been a useful exercise to inform both the content and process of reforms. It has provided information on institutional constraints and capacity gaps on which reformers need to focus. These include broadening and sustaining support and commitment beyond the political leadership; strengthening the capacity of law enforcement agencies; improving accountability mechanisms; improving human resource management and performance; putting in place workable codes of ethics; improving public service conditions within affordable limits; and creating an enabling environment for civil society organizations to operate as countervailing forces for accountability by public officials.*

*It is apparent that weaknesses in one part of the ethics infrastructure such as the parliament resonate in other parts such as the audit. Thus reformers need to be aware of the functional dependencies and organizational linkages among the various components of the ethics infrastructure. This calls for an integrated and coordinated approach to reforms. The key challenge in the years ahead is ensuring effective management and implementation of the reforms. Informing and soliciting the views of key stakeholders is helping to build understanding and ownership for reform implementation, but continued political will and commitment, and external financial support and cooperation will be crucial for success. Implementation has to be managed; it should not be taken for granted.*

### **Resumo**

*Poderá ser introduzida uma infra-estrutura ética como reforma? As reformas éticas e anti-corrupção tornaram-se uma parte integrante na reforma da função pública na Etiópia. Tal baseia-se no reconhecimento pelo governo de que as reformas na função pública podem encontrar-se minadas a menos que existam medidas preventivas e de investigação complementares contra a corrupção e outras práticas contrárias à ética.*

*A avaliação da infra-estrutura ética existente tem sido um exercício proveitoso para adquirir informações acerca do conteúdo e do processo de reformas. Forneceu informações sobre constrangimentos institucionais e falhas de capacidade nas quais os reformadores necessitam de se centrar. Estas incluíram o*

*alargamento e a manutenção do apoio e do compromisso para além da liderança política; reforço das capacidades das entidades de aplicação da lei; melhorando os mecanismos de responsabilidade; melhorando a gestão e o desempenho dos recursos humanos; instituindo códigos de ética operacionais; melhorando as condições de serviço público dentro de limites economicamente acessíveis; e criação de um ambiente que permita às organizações da sociedade civil operar como forças de contrabalanço relativamente à responsabilidade dos funcionários públicos.*

*É aparente que a debilidade em uma parte da infra-estrutura ética, como o parlamento, tem repercussões nas outras partes, como nas auditorias. Assim, os reformadores necessitam de estar cientes das dependências funcionais e das ligações organizacionais entre vários componentes da infra-estrutura ética. Tal apela a uma abordagem integrada e coordenada das reformas. O desafio chave para os próximos anos é garantir uma gestão e implementação eficazes das reformas. Fornecer informações e solicitar as opiniões dos principais interessados equivale a ajudar a edificar a compreensão e o domínio da implementação da reforma, mas a vontade e o compromisso políticos continuados, assim como o apoio financeiro e a cooperação externas, serão fundamentais para o sucesso. A implementação tem de ser gerida, não pode ser tida como um dado adquirido.*

## **Mais do que um mau presságio: Avaliar o papel que os códigos de ética desempenham para garantir a responsabilização dos decisores do sector público**

Original title: “More than writing on a wall: Evaluating the Role that Code of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers”

Niamh Kinchin

The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 1, 2007, pp.112-120

### **Abstract**

*This article argues that the essential factors of a public service code of ethics can be divided into five categories. These categories or principles are fairness, transparency, responsibility, efficiency and conflict of interest. These principles are identified in this article as being the basic elements of democratic accountability in relation to public sector decision-making. The issues explored are not only the obstacles that the public service decision-maker faces in internalising these principles but, also, the challenges for a pro-active management in fostering such internalisation.*

### **Resumo**

*O presente artigo defende que os factores essenciais de um código de ética do serviço público podem dividir-se em cinco categorias. Estas categorias ou princípios são a imparcialidade, a transparência, a responsabilidade, a eficiência e o conflito de interesses. Estes princípios são identificados no presente artigo como os elementos básicos da responsabilização democrática em relação à tomada de decisões no sector público. Os temas abordados não são meros obstáculos com que o decisor do serviço público se depara ao internalizar estes princípios, mas, também, os desafios de uma gestão pró-activa na promoção dessa internalização.*

## Artigos em inglês

Os artigos que se seguem são apresentados no idioma original, o inglês;

Laura Stoker

“Interests and Ethics in Politics” in The American Political Science Review, vol. 86, no. 2, June 1992, pp. 369-380

Noel Preston

“Institutionalising Ethics in the Queensland Public Sector: Discussion of Research into Ethics Education for Public Officials” in International Journal of Public Administration, vol. 20, no. 7, 1997, pp.1317-1340

Akhil Gupta

”Blurred boundaries. The discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state” in American Ethnologist, vol. 32, no. 2, 1995, pp. 375-402.

Nicholas Shaxson

“Global Witness: Hooligans and Rock Stars”, Chapter 11 in *Poisoned Wells: the Dirty Politics of African Oil*. New York, 2007, Palgrave Macmillan

Christopher McMahon

“The Political Theory of Organizations and Business Ethics” in Philosophy and Public Affairs, vol. 24, no. 4, autumn 1995, pp. 292-313

## **Interests and Ethics in Politics**

Laura Stoker

The American Political Science Review, vol. 86, no. 2, June 1992, pp. 369-380

### **Abstract**

*Is man a homo oeconomicus, a rational man attempting to pursue his selfish interests? This article examines the place of self-interest in political life. It is based on a conception of politics that invokes ethics, a conception that portrays each citizen as an individual with unique hopes and desires who is at the same time joined with others in a shared social and political life. It sees in political diversity and controversy not just conflicting interests but also competing claims about what "we" (as unique individuals, linked to particular others through social roles and relationships, and together forming a single citizenry) ought to do or seek. Research that simply adopts a broad conception of utility or interest to admit non-selfish preferences or that employs typologies contrasting self-interested with non-self-interested motives will reveal neither the significance nor the limits of self-interest in politics. Rather, we must explore how citizens' interests are both championed and challenged by the understandings of "good" and "right" to which our politics gives voice.*

### **Sumário**

*Será o homem um homo oeconomicus, um homem racional a tentar seguir os seus interesses egoístas? O presente artigo examina o lugar do interesse próprio na vida política. Baseia-se numa concepção de política que invoca a ética, uma concepção que retrata cada cidadão como um indivíduo com esperanças e desejos únicos que se encontra ao mesmo tempo juntamente com outros indivíduos numa vida social e política partilhada. Encara a diversidade e a controvérsia política não só como interesses conflitantes, mas também como afirmações concorrentes acerca do que "nós" (enquanto indivíduos únicos, ligados a alguns outros em particular através de papéis e relações sociais e formando conjuntamente uma cidadania única) deveremos fazer ou procurar obter. Uma investigação que simplesmente adapte uma concepção abrangente de utilidade ou interesse para admitir preferências não egoístas ou que utilize tipologias que contrastem motivos de interesse próprio e motivos que não se orientam pelo interesse próprio não revelam nem a significância nem os limites do interesse próprio na política. Em vez disso, devemos explorar o modo como os interesses dos cidadãos são tanto defendidos como desafiados pelo nosso entendimento de "certo" e "errado" ao qual os nossos políticos dão voz.*

## ***Institutionalising Ethics in the Queensland Public Sector: Discussion of Research into Ethics Education for Public Officials***

Noel Preston

International Journal of Public Administration, vol. 20, no. 7, 1997, pp.1317-1340

### ***Abstract***

*Can ethics be “institutionalised”? This article argues that the essential factors of a public service code of ethics can be divided into five categories. These categories or principles are fairness, transparency, responsibility, efficiency and conflict of interest. These principles are identified in this article as being the basic elements of democratic accountability in relation to public sector decision-making. The issues explored are not only the obstacles that the public service decision-maker faces in internalising these principles but, also, the challenges for a pro-active management in fostering such internalisation.*

*This paper presents a case for a comprehensive approach to the institutionalisation of ethics in public sector organisational contexts. It argues that education and training have a central role in such strategies. The setting for this discussion is the State of Queensland, Australia, which is currently implementing a public sector ethics program. In particular, the author reports and analyses research conducted in Queensland in the latter half of 1993. The research explored the expectations of Queensland public sector managers as to the nature of ethics education programs. Analysis of the research supports the view that, with some reservations, public sector managers indicate significant support for the institutionalisation of public sector ethics in an educational framework.*

### ***Sumário***

*Poderá a ética ser “institucionalizada”? O artigo defende que os factores essenciais de um código de ética da função pública podem ser divididos em cinco categorias. Estas categorias ou princípios são a justiça, a transparência, a responsabilidade, a eficiência e os conflitos de interesses. Estes princípios são identificados no presente artigo como sendo os elementos básicos da responsabilização democrática relativamente aos decisores do sector público. As questões exploradas não são apenas os obstáculos que os decisores do serviço público enfrentam ao internalizar estes princípios mas, também os desafios para uma gestão pro-activa no fomento de tal internalização.*

*Esta dissertação apresenta um caso de uma abordagem abrangente à institucionalização da ética em contextos organizacionais do sector público. Defende que a educação e a formação têm um papel central em tais estratégias. O cenário para esta discussão é o Estado de Queensland, Austrália, que se encontra actualmente a implementar um programa de ética no sector público. Em particular, o autor relata e analisa a investigação realizada em Queensland no segundo semestre de 1993. A investigação explorou as expectativas dos administradores do*

*sector público de Queensland relativamente à natureza dos programas de educação ética. A análise da investigação suporta a opinião que, com algumas reservas, os administradores do sector público revelam indícios de apoio significativo à institucionalização da ética no sector público num quadro educacional.*

## **Blurred boundaries. The discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state**

Akhil Gupta

American Ethnologist, vol. 32, no. 2, 1995, pp. 375-402.

### **Abstract**

*Is a corruption-free, rational, meritocratic, democratic and Western state imaginable in a third world context like India? This article is an attempt to do an ethnography of the state by examining the discourses of corruption in contemporary India. The focus is on the practices of lower levels of the bureaucracy in a small north Indian town as well as on representations of the state in the mass media. Research on translocal institutions such as "the state" enables us to reflect on the limitations of participant-observation as a technique of fieldwork. The analysis leads me to question Eurocentric distinctions between state and civil society and offers a critique of the conceptualisation of "the state" as a monolithic and unitary entity.*

### **Sumário**

*Será possível imaginar um estado ocidental livre de corrupção, racional, meritocrático e democrático num país do terceiro mundo como a Índia? O presente artigo é uma tentativa de realizar uma etnografia do estado, examinando os discursos da corrupção na Índia contemporânea. Coloca-se o enfoque nas práticas dos níveis inferiores da burocracia numa pequena cidade indiana no norte do país assim como nas representações do estado pelos meios de comunicação social. A investigação existente acerca de instituições translocais, como "o estado", permite-nos reflectir sobre as limitações da observação dos participantes como uma técnica de trabalho de campo. A análise leva-me a questionar as distinções eurocêntricas entre o estado e a sociedade civil e oferece uma crítica da conceptualização do "estado" enquanto entidade monolítica e unitária.*



## ***Global Witness: Hooligans and Rock Stars***

Nicholas Shaxson

Chapter 11 in *Poisoned Wells: the Dirty Politics of African Oil*. New York, 2007, Palgrave Macmillan

### ***Abstract***

*In this book chapter, Shaxson describes the beginning of the international organisation Global Witness and the start of the international pressure for transparency in the business relations between corrupt governments, unscrupulous businesses, guerrilla leaders and Western governments. Global Witness wrote the reports A Rough Trade about the diamonds trade with UNITA in Angola, and The Crude Awakening about the oil business in Angola, which led to the establishment of the donor organisation Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) and the international NGO Publish What You Pay. However, Shaxson also describes the difficulties in establishing an international pressure on corrupt regimes, international oil and diamonds companies, and their Western counterparts.*

### ***Sumário***

*Neste capítulo, Shaxson descreve o começo da organização internacional Global Witness e o início da pressão internacional para transparência nas relações comerciais entre governos corruptos, empresas sem escrúpulos, líderes de guerrilhas e governos ocidentais. A Global Witness redigiu os relatórios A Rough Trade acerca do comércio de diamantes com a UNITA em Angola e The Crude Awakening acerca da actividade petrolífera em Angola, que levou ao estabelecimento da organização Iniciativa de Transparência para as Indústrias Extractivas (EITI - Extractive Industries Transparency Initiative) e a ONG Publish What You Pay. No entanto, Shaxson também descreve as dificuldades em estabelecer uma pressão internacional sobre regimes políticos, empresas petrolíferas e diamantíferas internacionais e as suas homólogas ocidentais.*

## **The Political Theory of Organizations and Business Ethics**

Christopher McMahon

Philosophy and Public Affairs, vol. 24, no. 4, Autumn 1995, pp. 292-313

### **Abstract**

*What justifies authority? In this article, the author argues that the classical political theory about the justification of the authority of states should be broadened to include non-governmental organizations and businesses, because these institutions also have managers who exercise authority. The article summarizes the political theory of organisations, and the author addresses the moral questions facing managers of organisations (including state agencies, NGOs and business organisations). Managers of profit-making firms (businesses) often favour the interest of the shareholders (owners) rather than the employees (workers), but in order to facilitate co-operation of the workers, their interests must also be taken into consideration.*

### **Sumário**

*O que justifica a autoridade? No presente artigo, o autor defende que a teoria política clássica sobre a justificação da autoridade dos estados deverá ser alargada para incluir organizações não governamentais e empresas, porque estas instituições também têm administradores que exercem autoridade. O artigo resume a teoria política das organizações, e o autor aborda questões morais com que se deparam os administradores de organizações (incluindo entidades estatais, ONGs e organizações empresariais). Os administradores de firmas geradoras de lucros (empresas) favorecem frequentemente o interesse dos accionistas (donos) e não o dos funcionários (trabalhadores), mas de modo a facilitar a cooperação dos trabalhadores, os seus interesses também têm de ser tidos em consideração.*

## **Anexos**

### ***Código de Conduta Internacional para Funcionários Públicos***

Nações Unidas

Resolução da Assembleia Geral

A/RES/51/59, 82ª reunião plenária, 12 de Dezembro de 1996

Anexo à resolução 51/59: Acção contra a corrupção

#### **I. PRINCÍPIOS GERAIS**

1. Um cargo público, como definido pela lei nacional, é um cargo de confiança, implicando um dever de actuar segundo o interesse público. Portanto, a lealdade fundamental dos funcionários públicos é para com o interesse público do seu país como expresso através das instituições democráticas de governo.

2. Os funcionários públicos deverão garantir que cumprem os seus deveres e funções de um modo eficiente, eficaz e com integridade, em conformidade com a legislação ou com as políticas administrativas. Deverão procurar em todas as circunstâncias que os recursos públicos pelos quais são responsáveis sejam administrados da forma mais eficaz e eficiente possível.

3. Os funcionários públicos deverão ser atenciosos, justos e imparciais no desempenho das suas funções e particularmente nas suas relações com o público. Não deverão, em momento algum, conceder qualquer tratamento preferencial a qualquer grupo ou indivíduo ou discriminar impropriamente qualquer grupo ou indivíduo, ou de outro modo abusar do poder e autoridade em si investidos.

#### **II. CONFLITO DE INTERESSES E DESQUALIFICAÇÃO**

4. Os funcionários públicos não deverão utilizar a sua autoridade oficial para benefício indevido dos seus interesses ou dos interesses pessoais ou financeiros das suas famílias. Não participarão em qualquer transacção, adquirirão qualquer cargo ou função ou terão qualquer interesse financeiro, comercial ou outro interesse comparável que seja incompatível com o cargo, funções e deveres ou com as obrigações decorrentes.

5. Os funcionários públicos, na medida exigida pelos seus cargos, deverão declarar, em conformidade com a legislação ou políticas administrativas, os seus interesses empresariais, comerciais e financeiros ou actividades realizadas para ganhos financeiros que possam constituir um possível conflito de interesses. Em situações de conflito de interesses possível ou de percepção da sua existência entre

os deveres e os interesses privados dos funcionários públicos, os mesmos cumprirão as medidas estabelecidas para reduzir ou eliminar tal conflito de interesses.

6. Os funcionários não deverão, em momento algum, utilizar impropriamente dinheiros, propriedades, serviços ou informações adquiridas no cumprimento, ou como resultado, dos seus deveres oficiais para actividades não relacionadas com as suas funções oficiais.

7. Os funcionários públicos deverão cumprir com as medidas estabelecidas por lei ou pelas políticas administrativas de modo a que após abandonarem os seus cargos oficiais não venham a tirar partido indevido do seu cargo anterior.

### III. DIVULGAÇÃO DOS ACTIVOS

8. Os funcionários públicos deverão, de acordo com os seus cargos e conforme permitido ou exigido legalmente e pelas políticas administrativas, cumprir com os requisitos de declarar ou divulgar os activos e passivos pessoais, assim como, se possível, os dos seus cônjuges e/ou dependentes.

### IV. ACEITAÇÃO DE OFERTAS OU DE OUTROS FAVORES

9. Os funcionários públicos não deverão solicitar ou receber directa ou indirectamente qualquer oferta ou outro favor que possa influenciar o exercício das suas funções, o cumprimento dos seus deveres ou o seu discernimento.

### V. INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL

10. Assuntos de natureza confidencial na posse de funcionários públicos deverão ser mantidos como confidenciais a menos que a legislação nacional, o cumprimento do dever ou as necessidades de justiça exijam estritamente o contrário. Tais restrições também se deverão aplicar após saída da função pública.

### VI. ACTIVIDADE POLÍTICA

11. A actividade política ou outra de funcionários públicos que se situe fora do âmbito dos seus cargos não deverá, em conformidade com a legislação e as políticas administrativas, ser tal que limite a confiança no cumprimento imparcial das suas funções e deveres.

## ***Modelo de código de conduta para os funcionários públicos***

Conselho da Europa

Comité de Ministros aos Estados-membros

Adoptado pelo Comité de Ministros na sua 106ª Sessão em 11 de Maio de 2000

Anexo à Recomendação nº R (2000) 10

### Artigo 1º

1. O presente código aplica-se a todos os funcionários públicos.
2. No âmbito do presente código, “funcionário público” significa uma pessoa empregada por uma autoridade pública.
3. As disposições constantes no presente código também se poderão aplicar a pessoas empregadas em organizações privadas que desempenhem serviços públicos.
4. As disposições constantes no presente código não se aplicam aos representantes publicamente eleitos, membros do governo e detentores de cargo judicial.

### Artigo 2º

1. Ao tornar-se efectivo este código, a administração pública tem um dever de informar os funcionários públicos acerca das suas disposições.
2. O presente código fará parte das disposições que governam os empregos dos funcionários públicos a partir do momento em que atestarem que foram informados acerca do mesmo.
3. Cada funcionário público tem o dever de tomar todas as acções necessárias para cumprir com as disposições constantes do presente código.

### Artigo 3º Objectivo do código

O objectivo do presente código é especificar as normas de integridade e conduta a observar pelos funcionários públicos, para os auxiliar a cumprir essas normas e para informar o público da conduta cujo cumprimento por parte dos funcionários públicos podem esperar.

### Princípios gerais

#### Artigo 4º

1. O funcionário público deverá cumprir os seus deveres em conformidade com a legislação e com as instruções e normas éticas legais que se relacionam com as suas funções.
2. O funcionário público deverá actuar de forma politicamente neutra e não deverá tentar frustrar as políticas, decisões ou acções legítimas das autoridades públicas.

#### Artigo 5º

1. O funcionário público tem o dever de servir lealmente a autoridade nacional, local ou regional legitimamente constituída.
2. Espera-se que o funcionário público seja honesto, imparcial e eficiente e que cumpra os seus deveres até ao máximo das suas capacidades com competência, justiça e compreensão, no respeito exclusivo pelo interesse público e pelas circunstâncias relevantes do caso.
3. O funcionário público deverá ser cortês tanto nas suas relações com os cidadãos que serve, como nas relações com os seus superiores, colegas e pessoal subordinado.

#### Artigo 6º

No cumprimento dos seus deveres, o funcionário público não deverá agir arbitrariamente para detrimento de qualquer pessoa, grupo ou organismo e deverá apresentar o devido respeito pelos direitos, deveres e interesses próprios de todos os outros.

#### Artigo 7º

Na tomada de decisões, o funcionário público deverá agir legitimamente e exercer os seus poderes discricionários de forma imparcial, tendo em conta apenas as questões relevantes.

#### Artigo 8º

1. O funcionário público não deverá permitir que os seus interesses privados entrem em conflito com o seu cargo público. É da sua responsabilidade evitar tais conflitos de interesses, quer sejam reais, potenciais ou aparentes.
2. O funcionário público nunca deverá tirar partido indevido do seu cargo para satisfação de interesses privados.

#### Artigo 9º

O funcionário público tem o dever de se comportar, em todas as circunstâncias, de modo a que a confiança do público na integridade, imparcialidade e eficácia do serviço público seja preservada e aumentada.

#### Artigo 10º

O funcionário público é responsável perante os seus superiores hierárquicos imediatos a menos que de outro modo obrigados por lei.

#### Artigo 11º

Tendo em devida conta o direito de acesso a informações oficiais, o funcionário público tem o dever de tratar apropriadamente, com toda a confidencialidade necessária, toda a informação e todos os documentos adquiridos por si no decorrer, ou como resultado, das suas funções.

#### Artigo 12º Denúncias

1. O funcionário público que acreditar que lhe esteja a ser solicitada uma actuação que seja ilegítima, imprópria ou contrária à ética, que envolva má

administração, ou que de outro modo seja inconsistente com este Código, deverá denunciar a questão em conformidade com a legislação.

2. O funcionário público deverá, em conformidade com a legislação, denunciar às autoridades competentes se tomar conhecimento de violações ao presente código por outros funcionários públicos.

3. O funcionário público que tiver denunciado qualquer dos supra referidos em conformidade com a legislação e acreditar que a resposta não vai de encontro à sua preocupação, poderá denunciar a questão por escrito ao director do serviço público.

4. Quando uma questão não puder ser solucionada pelos procedimentos e recursos definidos na legislação sobre o serviço público numa base aceitável para o funcionário público em questão, o funcionário público deverá executar as instruções legítimas que recebeu.

5. O funcionário público deverá denunciar às autoridades competentes qualquer evidência, alegação ou suspeita de actividade ilegítima ou criminal relativa ao serviço público que chegue ao seu conhecimento no decorrer, ou derivando, das suas funções. A investigação dos factos denunciados deverá ser realizada pelas autoridades competentes.

6. A administração pública deverá garantir que não é causado nenhum prejuízo a um funcionário público que denuncie qualquer dos supra referidos com motivos razoáveis e de boa fé.

#### Artigo 13º Conflito de interesses

1. O conflito de interesses surge em situações em que o funcionário público tem um interesse privado que possa influenciar, ou aparentemente influenciar, o cumprimento imparcial e objectivo dos seus deveres oficiais.

2. O interesse privado do funcionário público inclui qualquer proveito para si próprio, para a sua família e para familiares próximos, para amigos e para pessoas ou organizações com as quais tenha tido relações comerciais ou políticas. Inclui qualquer passivo financeiro ou responsabilidade civil com eles relacionados.

3. Uma vez que o funcionário público é geralmente a única pessoa a saber se se encontra nessa situação, o funcionário público tem uma responsabilidade de:

- estar alerta a qualquer conflito de interesses efectivo ou potencial;

- dar passos para evitar tal conflito;

- revelar ao seu supervisor qualquer conflito do género assim que tomar conhecimento do mesmo;

- cumprir com qualquer decisão final para se afastar da situação ou para se privar da vantagem causadora do conflito.

4. Sempre que lhe for exigido, o funcionário público deverá declarar se tem ou não um conflito de interesses.

5. Qualquer conflito de interesses declarado por um candidato ao serviço público ou a um posto dentro do serviço público deverá ser resolvido antes da sua nomeação.

#### Artigo 14º Declaração de interesses

O funcionário público que ocupa uma posição na qual os seus interesses pessoais ou privados serão provavelmente afectados pelos seus deveres oficiais deverá, conforme legitimamente exigido, declará-los aquando da nomeação, a intervalos regulares posteriormente e sempre que quaisquer alterações ocorrerem na natureza e extensão desses interesses.

#### Artigo 15º Interesses externos incompatíveis

1. O funcionário público não deverá participar em qualquer actividade ou transacção ou adquirir qualquer posição ou função, remunerada ou não, que seja incompatível ou que prejudique o cumprimento adequado dos seus deveres na qualidade de funcionário público. Quando não for claro se determinada actividade é compatível, o funcionário deverá procurar o aconselhamento do seu superior.
2. Sujeito às disposições legais, deverá ser exigido ao funcionário que avise e procure a aprovação da entidade patronal da função pública para realizar determinadas actividades, remuneradas ou não, ou aceitar alguns cargos ou funções para além do seu emprego de funcionário público.
3. O funcionário público deverá cumprir qualquer requisito legítimo e declarar a sua associação com organizações que possa prejudicar o seu cargo ou o cumprimento dos seus deveres na qualidade de funcionário público.

#### Artigo 16º Actividade política ou pública

1. Sujeitando-se ao respeito pelos direitos fundamentais e constitucionais, o funcionário público deverá ter os cuidados necessários para que nenhuma das suas actividades políticas ou envolvimento em debates políticos ou públicos limite a confiança do público ou dos seus empregadores na sua capacidade de cumprir com os seus deveres de modo imparcial e leal.
2. No exercício dos seus deveres, o funcionário público não deverá permitir que o utilizem para fins político-partidários.
3. O funcionário público deverá cumprir com qualquer restrição à actividade política legitimamente imposta a determinadas categorias de funcionários públicos devido aos seus cargos ou à natureza dos seus deveres.

#### Artigo 17º Protecção da privacidade do funcionário público

Deverão encetar-se todos os passos necessários para garantir que a privacidade do funcionário público é adequadamente respeitada; do mesmo modo, as declarações previstas no presente código devem ser mantidas em confidencialidade a menos que de outro modo previstas na legislação.

#### Artigo 18º Ofertas

1. O funcionário público não deverá exigir ou aceitar ofertas, favores, hospitalidade ou qualquer outro benefício para si próprio ou para a sua família, familiares e amigos próximos, ou pessoas ou organizações com as quais tenha tido relações comerciais ou políticas que possam influenciar ou aparentemente influenciar a imparcialidade com a qual desempenha os seus deveres ou que possa ser ou aparente ser uma recompensa relacionada com os seus deveres. Tal não inclui a hospitalidade convencional ou ofertas menores.



2. Nas situações em que o funcionário público estiver em dúvida se pode ou não aceitar a oferta ou a hospitalidade, deverá procurar aconselhamento junto do seu superior.

#### Artigo 19º Reacção perante ofertas impróprias

Se for oferecido ao funcionário público uma vantagem indevida, o funcionário deverá seguir os seguintes passos para se proteger:

- recusar a vantagem indevida; não existe necessidade de a aceitar para ser utilizada como prova;
- tentar identificar a pessoa que realizou a oferta;
- evitar contactos alongados, mas saber a razão da oferta pode ser útil como prova;
- se a oferta não puder ser recusada ou devolvida, deverá ser preservada, mas manuseada o mínimo possível;
- arranjar testemunhas se possível, como colegas que estejam a trabalhar nas imediações;
- preparar, assim que possível, um registo escrito da tentativa, preferencialmente num livro de registos oficial;
- denunciar a tentativa tão breve quanto possível ao seu superior ou directamente à autoridade de aplicação da lei apropriada;
- continuar a trabalhar normalmente, particularmente no que diz respeito ao assunto com o qual se relacionava a vantagem indevida oferecida.

#### Artigo 20º Susceptibilidade à influência de outrem

O funcionário público não deverá permitir que o coloquem, ou que aparentemente o coloquem, numa posição de obrigação de retribuição de um favor a qualquer pessoa ou organismo. Nem deverá a sua conduta na sua capacidade oficial ou na sua vida privada torná-lo susceptível à influência imprópria de outrem.

#### Artigo 21º Utilização indevida de cargo oficial

1. O funcionário público não deverá oferecer ou dar qualquer vantagem de qualquer modo ligada à sua posição de funcionário público, a menos que autorizado por lei a fazê-lo.

2. O funcionário público não deverá procurar influenciar por motivos privados qualquer pessoa ou organismo, incluindo outros funcionários públicos, utilizando para o efeito o seu cargo oficial ou oferecendo vantagens pessoais.

#### Artigo 22º Informações na posse de autoridades públicas

1. Com o devido respeito pelo enquadramento fornecido pela legislação nacional relativamente ao acesso à informação detida pelas autoridades públicas, um funcionário público só deverá divulgar informações em conformidade com as regras e requisitos que se apliquem à autoridade pela qual se encontra empregado.

2. O funcionário público deverá dar os passos apropriados para proteger a segurança e a confidencialidade da informação pela qual é responsável ou da qual toma conhecimento.

3. O funcionário público não deverá procurar aceder a informação inapropriada para si. O funcionário público não deverá fazer uso impróprio da informação que possa adquirir no decorrer, ou derivando, das suas funções.

4. Igualmente, o funcionário público tem o dever de não reter informação oficial que deva ser apropriadamente divulgada e um dever de não fornecer informações que por motivos razoáveis acredite serem falsas ou falaciosas.

#### Artigo 23º Recursos públicos e oficiais

No exercício dos seus poderes discricionários, o funcionário público deverá garantir que, por um lado, o pessoal, e, pelo outro, a propriedade pública, as instalações, serviços e recursos financeiros dos quais está encarregado são geridos e utilizados de um modo eficaz, eficiente e económico. Não deverão ser utilizados para fins privados a menos que seja dada uma permissão legal.

#### Artigo 24º Controlo de integridade

1. O funcionário público que tenha responsabilidades de recrutamento, promoção ou colocação deverá garantir que os controlos de integridade do candidato apropriados são realizados conforme exigido por lei.

2. Se o resultado de tal controlo gerar incerteza acerca do modo de proceder, o funcionário deverá procurar aconselhamento apropriado.

#### Artigo 25º Responsabilização de supervisão

1. O funcionário público que realize supervisão ou gestão de funcionários públicos deverá fazê-lo em conformidade com as políticas e objectivos da autoridade pública para a qual trabalha. Deverá poder responder pelos seus actos ou omissões ou os do pessoal sob sua supervisão que não sejam consistentes com as políticas e objectivos se não tiver dado os passos razoáveis necessários por parte de uma pessoa com o seu cargo para prevenir tais actos ou omissões.

2. O funcionário público que realize supervisão ou gestão de outros funcionários públicos deverá dar passos razoáveis para evitar corrupção pelo pessoal sob sua supervisão. Estes passos poderão incluir a colocação de maior ênfase nas regras e regulamentos e assegurar o seu cumprimento, disponibilizar educação ou formação adequada, estando alerta para sinais de dificuldades financeiras, ou de outra ordem, do seu pessoal, e proporcionando um exemplo de probidade e integridade através da sua conduta pessoal.

#### Artigo 26º Abandonar a função pública

1. O funcionário público não deverá tirar partido impróprio do seu cargo para obter oportunidades de emprego fora da função pública.

2. O funcionário público não deverá permitir que a perspectiva de outro emprego lhe crie um conflito de interesses efectivo, potencial ou aparente. O funcionário deverá revelar imediatamente ao seu supervisor qualquer oferta concreta de emprego que possa criar um conflito de interesses. Deverá também revelar ao seu superior a sua aceitação de qualquer oferta de emprego.

3. Em conformidade com a lei, durante um período apropriado de tempo, um ex-funcionário público não deverá actuar para pessoa ou organismo algum

relativamente a qualquer assunto no qual tenha actuado, ou aconselhado, para o serviço público e que resulte num benefício particular para a pessoa ou organismo.

4. O ex-funcionário público não deverá utilizar ou divulgar informação confidencial adquirida na qualidade de funcionário público a menos que legalmente autorizado a fazê-lo.

5. O funcionário público deverá cumprir com quaisquer regras legais que se apliquem a si relativamente à aceitação de nomeações ao deixar a função pública.

Artigo 27º Lidar com ex-funcionários públicos

O funcionário público não deverá dar tratamento preferencial ou acesso privilegiado ao serviço público a ex-funcionários públicos.

Artigo 28º Observação do presente código e sanções

1. O presente código é emitido sob a autoridade do ministro ou do director do serviço público. O funcionário público tem um dever de se comportar em conformidade com o presente código e, portanto, de se manter informado das suas disposições e de quaisquer alterações. Deverá procurar aconselhamento de uma fonte adequada quando não tiver a certeza acerca do modo de proceder.

2. Sujeito ao Artigo 2º, parágrafo 2, as disposições do presente código fazem parte dos termos de emprego do funcionário público. A respectiva violação poderá resultar em acção disciplinar.

3. O funcionário público que negoceie termos de emprego deverá incluir neles uma disposição relativamente ao efeito de que o presente código deve ser cumprido e faz parte de tais termos.

4. O funcionário público que supervisione ou proceda à gestão de outros funcionários públicos tem a responsabilidade de garantir que estes cumprem o presente código e de tomar ou propor acções disciplinares para quem o violar.

5. A administração pública reverá regularmente as disposições do presente código.