

O SISTEMA PORTUGUÊS DE SUPORTE À ÉTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Elias Quadros*

Resumo

De reduzidas estruturas centralizadas e com escassa intervenção na vida económica e social, as administrações públicas transformaram-se nas últimas décadas em gigantescas máquinas complexas intervindo em todo o quotidiano dos cidadãos e das empresas. Em todo o território, milhares de funcionários, com interesses pessoais e de grupo bem diversificados, praticam milhares de actos em todos os domínios, configurando cenário de riscos éticos acrescidos, propício, pois, a acordar primazia a interesses particulares em detrimento do interesse geral.

Esta mudança administrativa vem suscitando da parte dos governos e das organizações internacionais providências articuladas no sentido de amparar condutas correctas por parte do funcionalismo, que podem apreciar-se numa perspectiva sistémica, conjugando factores culturais, políticos, jurídicos, judiciais e administrativos, cuja eficácia se apresenta acrescida face a actuações não planeadas e integradas de actuação sectorial e casuística.

Portugal aparece neste quadro como pródigo em declarações de princípios e em normas jurídicas não secundadas por notório empenho político, nem por cultura favorável à ética nem por sancionamento célere e eficaz dos desvios pelo sistema judiciário.

No âmbito das nossas organizações públicas, subsistem também áreas susceptíveis de melhorar o sistema, designadamente, pela avaliação do procedimento de designação dos dirigentes no sentido de privilegiar lealdade e compromisso com o serviço público; pela potenciação de maior interesse dos dirigentes no acompanhamento dos funcionários em situações de especial risco ético; pela formação generalizada do funcionalismo em Ética; pela activação de mecanismos que favoreçam o ingresso e acesso nas carreiras atendendo apenas ao mérito; pela avaliação independente das recentes medidas de aferição do desempenho individual e organizacional; pela ponderação da pertinência e oportunidade da introdução, ainda que experimental, de Comissões de Ética nos serviços e organismos públicos.

Palavras-chave

Gestão pública – Ética da administração pública – Gestão da ética – sistema

* Professor do ISCAD

1.Introdução

A Administração Pública está hoje presente no quotidiano dos cidadãos, nos seus múltiplos papéis sociais, das organizações e das comunidades, por diferentes exigências, condicionamentos, contactos e prestações. Esta omnipresença do aparelho administrativo suscita reacções da população tendentes a adequado acolhimento e atendimento, informações claras e completas, rapidez de soluções, de apoio e não travão a iniciativas, respeito pelos dinheiros do contribuinte, transparência de processos. São estes os aspectos da gestão da Administração Pública em geral e de suas diferentes organizações em particular que mais têm motivado o interesse de estudiosos e investigadores da Administração Pública, graças também à recente autonomização pedagógica da Ciência da Administração¹. A conduta individual e colectiva dos agentes administrativos, a Ética da Administração Pública, apesar de alguns estudos fundamentalmente na óptica da corrupção², ao contrário de outros países, ainda não despertou entre nós notório interesse por parte da investigação³.

Ora, este artigo propõe-se, dentro do espaço que lhe é consentido, esboçar de modo preliminar, aspectos da Ética da Administração Pública. Da Administração Pública, por situar-se apenas no âmbito dos agentes administrativos, não curando de todo o serviço público que contemplaria necessariamente os agentes políticos⁴; esboço, por tentar somente desenhar o contexto e os problemas sem os elucidar e documentar suficientemente; preliminar,⁵ finalmente, por desejar abrir pistas a novos desenvolvimentos, não enfeitando, porém, perspectivar desde já linhas de actuação prática.

A ambição do trabalho conhece ainda outras limitações: não é toda a problemática da Ética da Administração que está em causa mas apenas inventariar e caracterizar o complexo de mecanismos - que experiências estrangeiras têm procurado accionar - no sentido de favorecer o agir ético dos funcionários; ver, por outro lado, como é que entre nós são tais mecanismos operacionalizados e quais as pistas de melhorias a introduzir se for caso.

Com que métodos e meios se tentará o estudo? Em primeiro, recorrer-se-á a análise bibliográfica de índole doutrinal e legal: documentação nacional e estrangeira que permita estabelecer comparações e deduzir hipóteses de trabalho para eventual melhoria do nosso sistema; por outro lado, tentar-se-á anotar pistas de investigação empírica para questões que se levantem e ainda não encontrem resposta documental.

Neste quadro, o trabalho desenvolver-se-á segundo os pontos seguintes: especificidade da Ética da Administração Pública; novos riscos éticos em novo paradigma administrativo; caracterização do sistema de suporte à Ética da Administração Pública, a partir das experiências

¹ Sobre a autonomização da Ciência da Administração em Portugal, *vide* Caupers: 1995, p. 108.

² Cf. Sousa: 2008.

³ O primeiro trabalho de que temos conhecimento é da iniciativa do SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa – *Deontologia e Ética do Serviço Público*. Lisboa: SMA, 1988.

⁴ Esta é, aliás, a perspectiva mais seguida, até pelo facto de o Executivo ser o órgão superior da Administração Pública.

⁵ Entre nós, a documentação particularmente relevante neste domínio encontra-se nas bibliotecas ou centros de documentação de: INA – Instituto Nacional de Administração; ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

estrangeiras e internacionais, e análise do sistema português, terminando com conclusões e pistas de actuação.

2. Especificidade da Ética da Administração Pública

Do grego *ethos*, carácter, modo de ser, a Ética é disciplina filosófica de duplo enfoque: é *saber*, ciência sobre o comportamento humano. Mas não saber meramente contemplativo, *theoria*; contempla também uma *praxis* – um saber virado para a acção, orientando os comportamentos no sentido do *bem*. É ciência normativa, não constata realidades, juízos de facto, emite juízos não de *ser* mas de *dever ser*, arroga-se a pretensão de definir normas de conduta universalizáveis da acção humana, do sujeito em relação a si próprio e na sua dimensão social, em relação ao grupo, à comunidade, à organização, à sociedade em que se insere, uma prática, pois, acerca do comportamento humano.

Em formulação bem simples, a Ética é “o processo pelo qual se clarifica aquilo que é certo e aquilo que é errado e se age de acordo com o que é certo” (Denhart:1995:108).

Questão filosófica desde os primórdios, a Ética não é um instinto natural que algum neoplatonismo serôdio poderia sustentar. Compromisso pessoal consigo e com os outros, a Ética é um convite à liberdade e responsabilidade das pessoas⁶, , aprende-se, é transmitida pela cultura, donde, em parte, se ter procurado amparar por diferentes mecanismos desde a censura social à coacção jurídica⁷.

Não vão ainda longe os tempos, em que a Ética era questão de sacristia e de pensadores em idade madura para públicos reduzidos. Desde há poucas décadas, no entanto, a Ética entrou na ordem do dia, já pela percepção de novos valores – igualdade, ambiente...⁸ – já por nova hierarquização dos mesmos. Assim, organizações internacionais fazem apelo à responsabilidade social, adoptam declarações e convenções; empresas e outras organizações, ao lado da missão e visão, proclamam valores e clarificam respectivos códigos éticos; profissões adoptam códigos de conduta e deontológicos.

Esta necessidade de declarar princípios éticos parece radicar, por um lado, no facto de o comportamento ético não ser instintivo – é preciso declarar e amparar condutas éticas; por outro, a própria globalização exponencia os malefícios dos comportamentos anti-éticos na geração e manutenção da pobreza e do subdesenvolvimento⁹.

⁶ Em sentido etimológico, corrupção é todo o apodrecimento do *carácter*, todo o comportamento anti-ético. Em sentido mais corrente, o termo aplica-se a “situações em que se utilizam meios de pressão ilícitos para obter um resultado que os processos regulares não garantiriam” (Ardant:1994:3). Em termos penais, a prática de um qualquer acto ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro, constitui uma situação de corrupção.

⁷ Há, por vezes, tendência a confundir regras éticas com aquelas que têm formulação jurídica. Ora a Ética é distinta do direito, que aliás o precede ontologicamente. Como bem observa João Caupers, “o direito, podendo recobrir as exigências éticas, não as torna indispensáveis: entre a ética e o direito a relação é de complementaridade, não de absorção, nem de eliminação, uma vez que a ética tem a ver com a “liberdade interna” – a liberdade de querer – dos agentes da administração pública, ao passo que o direito regula a “liberdade externa” ou relacional” (Caupers: 2002:85).

⁸ Singer (1993) põe-nos perante novos problemas éticos que se colocam ao nosso tempo, quais o aborto, a eutanásia, os direitos dos animais, o ambiente...

⁹ A par de numerosos estudos de relacionamento da corrupção com o desenvolvimento, o Governo de Moçambique assinala que “a corrupção desestabiliza as instituições, esvazia a confiança da sociedade no Estado, atenta contra a

Mas fará sentido falar de uma Ética da Administração Pública distinta da Ética da Administração Privada?)

A doutrina vem de há muito a acentuar a diversidade de ambas as actividades, já pela óptica dos interesses prosseguidos – interesses particulares *versus* interesse público, já pela óptica do regime – direito privado *versus* direito público.

Mais significativo na distinção de ambas as actividades, porém, se afigura o contexto diverso em que operam os serviços públicos face às organizações privadas: aqui impera o mercado, a concorrência, o risco de falência; as organizações públicas, por seu turno, actuam ainda grandemente em situação de monopólio, sujeitas a um quadro legal específico e ao controlo de políticos eleitos, estão vinculadas a uma responsabilidade perante uma série de garantias do interesse público¹⁰ As questões éticas assumem, assim, no público uma maior exigência. Como afirma João Caupers, “é a especial natureza da Administração Pública, vocacionada para a prossecução de interesses públicos, correspondentes à satisfação de necessidades colectivas, que faz com que os comportamentos administrativos ocorram num contexto ético, isto é, com referência a valores e não com base em razões e argumentos de exclusiva natureza técnica” (Caupers: 2002:78)

O imperativo fundamental da Ética da Administração Pública radica no próprio carácter das organizações públicas que estão ao serviço do interesse geral, do interesse público, do bem comum e não ao serviço de interesses particulares ou de grupo. O “compromisso fundamental assumido por um indivíduo que é admitido numa organização pública é o de orientar as suas acções para o bem público, visto que o núcleo da sua actividade consiste em contribuir para alcançar os fins da administração pública” (Izquiero:1997:319).

De notar, no entanto, que os trabalhadores da Administração, ao assumirem funções não deixam de ser pessoas com todos os seus interesses e vulnerabilidades, suas ligações pessoais e sociais à comunidade, assumindo assim a Ética papel de relevo face a conflitos de interesses – interesses do próprio, da família, dos amigos, interesses corporativos e partidários.

O primado do interesse público impõe ao funcionário uma pluralidade de deveres de que se assinalam especialmente: dever de *neutralidade*, ou seja, os funcionários não podem projectar nas suas decisões a sua visão pessoal, até as suas convicções morais específicas, antes buscar os princípios subjacentes às políticas que lhes compete implementar, sem prejuízo da invocação de objecção de consciência reconhecida nos estados democráticos¹¹; dever de *imparcialidade*, ou seja a obrigação de, nas decisões e situações concretas, ponderar à luz do interesse público, os

unidade nacional, inibe o desenvolvimento do sector privado, reduz a confiança no Governo e nas instituições, afecta a legitimidade e legalidade dos actos administrativos e os resultados das políticas públicas”. “O custo económico da corrupção é imenso e afecta de forma injusta e desproporcional os segmentos mais vulneráveis da população” (RM:2001: 13-14).

¹⁰ Cf. Bilhim, & Quadros: 2004:22.

¹¹ Cf. Willbern: 2001:118. e A *Carta Ética da Administração Pública* que releva dez princípios éticos dos funcionários, referindo quanto à neutralidade - “os funcionários, no exercício da sua actividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, actuando segundo rigorosos princípios de neutralidade”. Os princípios enunciados são os de: serviço público; legalidade; justiça e imparcialidade; igualdade; proporcionalidade; colaboração e boa fé; informação e qualidade, lealdade; integridade; competência e responsabilidade.

interesses relevantes e só os interesses relevantes e não os interesses que de algum modo lhe respeitem¹².

A relevância do interesse público e o risco de confusão entre interesse geral e interesses particulares acentua-se com recente mudança de modelo das administrações do Ocidente particularmente daquelas com quem Portugal mais se relaciona no âmbito da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e da UE – União Europeia¹³.

3. Novo paradigma administrativo, novos riscos éticos

A Administração Pública, aparelho administrativo ou máquina administrativa é o complexo de organizações do Estado para a satisfação de necessidades colectivas. Ao dispor do Executivo como instrumento para a realização das funções do Estado, a Administração tem evoluído com a mudança daquelas, diferenciando-se as respectivas organizações por suas específicas missões e por diferente relação com o poder político.

Ora as missões do Estado conheceram um considerável alargamento sobretudo a partir de meados do século passado, com a passagem de um modelo não intervencionista para o de Estado produtor e de Estado de bem-estar social¹⁴. Com a mudança de modelo de Estado, também evoluiu o paradigma administrativo, desde uma máquina exígua para um aparelho gigantesco e altamente diversificado, omnipresente em toda a vida quotidiana.

Esta profunda inovação organizacional e cultural face ao paradigma anterior pode caracterizar-se sumariamente por: multiplicidade de áreas de intervenção contra funções restritas; gigantismo administrativo contra reduzida máquina; complexidade organizacional contra simplicidade orgânica; multiplicidade de decisores (administração central – directa, indirecta e autónoma, com poderes desconcentrados e delegados; administração regional, com modalidades semelhantes; administração local com serviços de administração directa – serviços municipais – e indirecta – empresas municipais); pluralidade de clientes – cidadãos, organizações, comunidades; pluralidade de pontos de contacto quotidiano – centenas de milhares; multiplicidade de interesses – burocráticos, individuais, grupais, económicos, sociais, políticos; multiplicidade de

¹² Para Pinto Ribeiro, “o valor fundamental que a corrupção viola é a igualdade. A corrupção não deveria ser entendida e configurada como a conduta dirigida à violação e manipulação da autonomia intencional do Estado, como violadora da “dignidade”, “prestígio”, “operacionalidade” ou “eficácia” do Estado, mas sim como a conduta dirigida à violação do princípio da igualdade, do constitucional e legal direito dos cidadãos à não discriminação” (Ribeiro:1990:92)

¹³ A ASPA – *American Society for Public Administration*, prestigiada associação privada para as questões da Administração Pública, propõe, no *Code of Ethics*, 32 regras de conduta subordinadas aos seguintes lemas: servir o interesse público; respeitar a constituição e a lei; promover a ética nas organizações; apostar na excelência profissional.

¹⁴ No Ocidente, o papel do Estado tem evoluído segundo três registos fundamentais: a) O Estado neutral, ou *abstencionista*: - séculos XVIII, XIX – até à I Guerra Mundial – rara intervenção económica e social, regulação pelo mercado, aparelho administrativo limitado, necessidades colectivas asseguradas por comunidades e organizações não estatais; b) Estado *intervencionista*, produtor ou prestador: - dos anos 30 aos anos 70 do século XX – forte intervenção do Estado na economia e na sociedade, nacionalizações, constituição de sectores públicos empresariais, planeamento central, impulso do ensino público, da saúde pública, generalização da segurança social: Estado-Providência; c) Estado neoliberal (*regulador*, fiscalizador, pagador) – Expansão da globalização, peso dos custos do Estado-Providência, ideia de que a gestão privada é superior à pública, movimento de privatizações sob diferentes formas, crença nas virtudes do mercado devendo centrar-se o Estado na regulação, fiscalização e correcção de falhas do mercado por mecanismos de redistribuição.

qualificações, formações e valores – da parte dos agentes e dos clientes (subculturas e fraccionamentos perceptíveis segundo diferentes ópticas); explosão do emprego público¹⁵. Tudo isto, num quadro cultural mais vasto que enfatiza o sucesso individual, – fundamentalmente baseado no ter e no consumir – pouco exigente em relação à comunidade e ao Estado – roubar ao Estado tem sido não censurável e até louvável; pouca interiorização de padrões e de valores de cidadania; promiscuidade admissível entre diferentes esferas – política/ justiça; política/ futebol; políticos/ dirigentes públicos; política/ negócios¹⁶.

Em síntese, para além de um contexto cultural permissivo, o novo modelo de Administração afigura-se mais propício à confusão entre interesses particulares e interesse público por a Administração ter passado a: interagir com todos os cidadãos e empresas; em todos os domínios da sociedade; praticar diariamente milhares de actos; regular interesses de todo o tipo; ter milhares de pontos de contacto com os clientes; empregar milhares de trabalhadores com interesses pessoais e de grupo bem diversificados.

Face a este quadro ligeiramente esboçado parece estar criado um contexto propício a que todo o agente administrativo, desde o modesto funcionário ao decisor a cada nível, experimente, pois, dificuldades e embaraços em assumir comportamentos correctos, tantas são as ocasiões e tentações de acordar primazia a interesses particulares em detrimento do interesse geral, configurando assim um cenário de riscos éticos acrescidos.

Ora, confrontando-se Portugal com problemas e circunstâncias semelhantes a outros países, como é que estes vêm encarando o problema? Haverá lições a ponderar de experiências alheias?

4. Reacções estrangeiras e internacionais aos novos riscos éticos

Além do novo contexto em que operam as administrações públicas, outros factores têm induzido os governantes a colocar as questões da Ética em posição cimeira das respectivas agendas. Desde logo, a necessidade de legitimação face à crise de representação partidária - cada dia posta em causa pelo surgimento de movimentos de cidadãos que reclamam responsabilização, prestação de contas por políticas e medidas, pela quantidade e qualidade das prestações públicas, pela correcta gestão dos dinheiros do contribuinte.

Por outro lado, uma opinião pública cada vez mais atenta pela elevação geral da literacia e consciência da cidadania, muitas vezes informada e formada pela opinião publicada – a

¹⁵ Desde a Reforma Administrativa dos anos 30 aos nossos dias, o funcionalismo passou de 25 588 (1935) para 747 880 (2005), ou seja multiplicou por 30. Para figuração do ritmo de crescimento, vale a pena relevar alguns dados: 1968: 196 755; 1979: 372 086; 1983: 435 795; 1988:485 368; 1999:716 418.Cf. DGAEP, 2005.

Este ritmo de crescimento que a Reforma Administrativa dos últimos Governos tem procurado sustentar, designadamente através do programa PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto), e do mecanismo da Mobilidade Especial (Lei nº 53/2006, de 7 de Dezembro) – logo inactivados pela erupção da Crise de 2008 – não conseguiu baixar o volume da mão-de-obra administrativa sequer para os 700 mil, não obstante a saída voluntária de largos milhares de agentes, manifestando forte descontentamento e desmotivação face às medidas implantadas, o que suscita novos problemas na máquina administrativa.

¹⁶ Cf. Sousa: 2008

liberdade e pluralismo dos *media* dificulta a captura do “quarto poder” pelas instituições e sistemas políticos.

Um outro vector, o papel internacional das ONG – organizações não governamentais – particularmente as votadas à causa do desenvolvimento, que não cessam de alertar para comportamentos eticamente desviantes, especialmente no domínio da corrupção e seus malefícios nacionais e internacionais, designadamente a distorção da concorrência e a perpetuação da pobreza e outras formas de opressão¹⁷.

4.1. As organizações internacionais e a ética

A questão tem atingido tal relevância política que diferentes organizações internacionais, desde a ONU – Organização das Nações Unidas – à OCDE e ao Conselho da Europa, têm sentido a necessidade de elaborar códigos de conduta do serviço público e de adoptar mecanismos normativos de cooperação para a detecção e combate à corrupção¹⁸.

Para além de convenção de 2003 sobre a matéria¹⁹, a ONU estabeleceu já em 1997 – com base em proposta do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas para Administração Pública e Finanças – uma série de princípios directores para a ética no serviço público que visam a incorporação dos valores éticos no comportamento profissional dos funcionários²⁰.

Por seu turno, a OCDE esquematizou, em 1998, 12 Princípios da Ética do Serviço Público²¹, continuando, através do Comité de Gestão Pública (PUMA) a desenvolver trabalhos de

¹⁷ Vide, entre outras, a IT – *Internacional Transparency* e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

¹⁸ A União Europeia, entre outras iniciativas, adoptou a Decisão – Quadro do Conselho da UE n.º 2003/568/JAI de 22 de Julho de 2003 relativa ao combate à corrupção no sector privado.

¹⁹ A Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou em 2003 a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção que recomenda aos Estados Membros a adopção de vasto conjunto de medidas desde as preventivas - políticas e práticas de prevenção da corrupção; órgãos de prevenção da corrupção; para o sector público: códigos de conduta para funcionários públicos; contratação pública e gestão da fazenda pública; informação pública; medidas relativas ao poder judicial e ministério público; medidas para o sector privado; participação da sociedade civil na prevenção; medidas para prevenir o branqueamento de capitais; penalização, entre outras, de condutas e aplicação da lei em casos de suborno de funcionários nacionais; suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas; usurpação ou peculato; apropriação indevida ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público; tráfico de influências; abuso de funções; enriquecimento ilícito; suborno no sector privado; usurpação ou peculato de bens no sector privado; branqueamento do produto do crime; encobrimento; obstrução à justiça; cooperação internacional, designadamente entre os Estados signatários; extradição de cidadãos condenados; patrocínio judiciário recíproco; recuperação de activos; assistência técnica e intercâmbio de informação. Cf. o Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de Setembro.

²⁰ Cf. ONU: 1997.

²¹ Vide, em tradução livre, Bilhim & Quadros: 2004:28 e seguintes: 1º Os padrões éticos do serviço público devem ser claros; 2º Os padrões éticos devem revestir forma legal; 3º Deverá ser disponibilizada formação ética aos funcionários; 4º Os funcionários devem conhecer os seus direitos e obrigações perante situações de risco ético; 5º O compromisso político com a ética deve reforçar a conduta dos funcionários; 6º O processo de tomada de decisão deve ser transparente e aberto ao escrutínio público; 7º devem existir orientações claras para as relações entre o sector público e o sector privado, 8º Os dirigentes dos serviços públicos devem patentear e promover conduta ética; 9º As políticas de gestão, os procedimentos e as práticas devem promover a conduta ética; 10º As condições laborais e a gestão de recursos humanos devem promover a conduta ética; 11º Mecanismos adequados de responsabilização

orientação e apoio a iniciativas dos Estados Membros²². A actividade pedagógica, e de *benchmarking* da OCDE não se tem limitado ao campo estrito da administração directa do Estado, alargando o seu campo de estudo e de divulgação ao sector empresarial do Estado e ao domínio das empresas multinacionais²³

Também o Conselho da Europa, “sublinhando que a corrupção constitui uma ameaça para o Estado de direito, a democracia e os direitos do homem, mina os princípios de boa administração, de equidade e de justiça social, falseia a concorrência, entrava o desenvolvimento económico e faz perigar a estabilidade das instituições democráticas e os fundamentos morais da sociedade”, aprovou em 1999 uma Convenção sobre corrupção que Portugal ratificou²⁴.

4.2. Os Estados e a Ética da Administração Pública

Por seu turno, muitos países, desde os europeus aos norte-americanos e latino-americanos, além da assunção das orientações das convenções internacionais de que são partes, têm adoptado, na sua esfera própria de competência, outras medidas consonantes de promoção da ética no serviço público. Apresentem-se apenas alguns exemplos ilustrativos.

Reino Unido: O célebre Relatório Nolan²⁵ – cujas recomendações foram implementadas no Reino Unido e continuam a ser objecto de estudo e referência em todo o mundo – propõe-se “restaurar os padrões de conduta na vida pública que a sociedade tem direito de esperar, bem como promover política de transparência, que permita aos cidadãos verificar que as suas expectativas estão a ser atendidas”.

Parco em preconizar medidas legislativas, para além de enunciar sete princípios éticos²⁶, afirma que se espera de políticos e de funcionários altos padrões éticos; insiste na formação em ética dos agentes públicos, incluindo os jovens parlamentares; sublinha a transparência nos contratos públicos, nas assessorias, em todas as áreas onde correm dinheiros públicos, devendo todos os pagamentos ser divulgados e as decisões abertas ao escrutínio público; recomenda a implementação de comissão de vigilância da ética; alerta para a não interferência dos políticos na gestão da carreira dos funcionários que devem estar apenas sujeitas ao princípio do mérito.

Holanda. O problema da ética no serviço público foi particularmente suscitado pela comunicação social relevando casos de duvidosa integridade da administração pública pondo em

devem ser implementados no serviço público; 12º adequados procedimentos e sanções devem ser implementados para corrigir comportamentos incorrectos.

²² A mero título de exemplo, estudos comparativos entre os Membros – Nota Política nº 7/ 2000 – *Construindo a Confiança Pública: Medidas Éticas nos Países da OCDE* ou a *Metodologia para Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços*, 2006, que, ainda há pouco, serviu, entre nós, de base ao inquérito lançado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção cuja publicação de resultados se aguarda.

²³ Anote-se, exemplificativamente, as seguintes publicações – *Código de Conduta para Empresas Multinacionais a fim de harmonizar as práticas comerciais e a prática social destas empresas*, 2000; *Privatising State-Owned Enterprise: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, 2003; *The Corporate Governance of State-Owned Enterprises in OECD Countries*, 2005.

²⁴ Decreto do Presidente da República nº 56/2001, de 26 de Outubro

²⁵ Nolan:1997.

²⁶ Interesse público, integridade, objectividade, responsabilização, transparência, honestidade e liderança. O princípio da responsabilização é enunciado do seguinte modo: ”os ocupantes de cargos públicos são responsáveis perante o público por suas decisões e acções e devem submeter-se a qualquer fiscalização apropriada ao seu cargo”.

causa a confiança dos cidadãos como indispensável ao funcionamento da democracia. Em causa, não tanto a fraude ou a corrupção em si mesmas, mas o abuso de poder implicado por essas e outras práticas anti-éticas e ilegais.

Para garantir a integridade do serviço público, o Governo adoptou um sistema que engloba instrumentos legais, órgãos especiais responsáveis pela ética no serviço público como um todo, mecanismos de prestação de contas e controle interno, códigos de conduta e programas de formação.

Austrália. Os funcionários australianos dispõem de uma série de documentos oficiais que estabelecem os padrões de conduta ética no serviço público. O principal deles – *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants* – é objecto de revisão periódica, com vista a mantê-lo actualizado face ao contexto da cultura e da cidadania. Por outro lado, o *Public Service Act* dá forma de lei a todo um conjunto de valores éticos e a um código de conduta da função pública.

Avulta ainda no sistema, a *Public Service and Merit Protection Commission*, agência especialmente encarregada da manutenção e vigilância dos padrões éticos da Administração.

Estados Unidos. O problema da ética no serviço público aparece ligado à confiança dos cidadãos na integridade dos agentes públicos. Os princípios éticos gerais aplicáveis aos funcionários estão enumerados nos – *Padrões de conduta ética para funcionários do poder executivo*, em que se afirmam valores como a dedicação ao serviço, a imparcialidade e a legalidade, considerando o funcionário como mandatário da sociedade, com responsabilidade, face ao Governo e aos cidadãos, de dar cumprimento à constituição, à lei e aos princípios éticos sempre acima do interesse pessoal. O documento preocupa-se especialmente com as questões de conflitos de interesses e de prevenção da corrupção.

No sistema norte-americano, são ainda relevantes os mecanismos de controlo e de prestação de contas – definidos pelo *Administrative Procedure Act* – o *Office of Government Ethics*, agência responsável pelas questões éticas no âmbito do executivo²⁷.

5. O sistema de suporte à Ética da Administração Pública

Face aos novos riscos éticos advenientes do novo modelo de administração pública, as providências das organizações internacionais e dos Estados convergem no sentido da promoção de comportamentos correctos por parte dos agentes do serviço público, contemplando normalmente também os agentes políticos.

Uns acentuam particularmente os efeitos das condutas desviantes, promovendo a sua repressão mediante a criminalização e rápida averiguação dos ilícitos e sua penalização; outros, sem descuidar a jurisdicalização da ética, parecem priorizar a prevenção – seja por criação de envolvente favorável na sociedade através, designadamente, do exemplo político e de campanhas de promoção da cidadania; seja pela adopção de medidas de desburocratização e de simplificação de procedimentos; seja pela via da transparência de políticas e contratos, abertos ao escrutínio

²⁷ No aprofundamento deste trabalho, parece justificar-se selecção mais criteriosa das experiências a analisar: por exemplo, grupo de países de tradição administrativa continental, países de tradição anglo-saxónica e eventualmente países latino-americanos onde se registam iniciativas de interesse.

público; seja pela instituição de comissões de ética a diferentes escalões da hierarquia pública; seja ainda por atenção especial ao meio administrativo - informando, esclarecendo, formando, acompanhando os funcionários, privilegiando o mérito e não as fidelidades, partidárias ou outras.

Em síntese, as providências empreendidas fora das nossas fronteiras podem ver-se, numa visão sistémica²⁸ em torno de cinco pilares principais. Tais domínios de actuação e respectivas relações e interacções – que poderão designar-se de sistema de suporte à ética da administração pública²⁹ – estão esquematizadas no Anexo I.

Explicitando aqueles mecanismos, poder-se-á assinalar:

- Subsistema cultural: compreende os elementos tendentes à promoção de valores de cidadania, de participação e de responsabilidade perante a sociedade e o o Estado³⁰;
- Subsistema político: comprometimento público dos agentes políticos com a ética, desde o exemplo de honra e probidade até ao delineamento e implementação de políticas que, pela clareza das medidas, desburocratização e transparência dos procedimentos, permitam a monitorização e sindicância públicas, evitem a discricionariedade e o monopólio da decisão;
- Subsistema jurídico: trata-se de jurisdicalizar a ética, apoiando-a na normatividade jurídica por reforço da responsabilização, disciplinar, civil ou criminal;
- Subsistema judicial: promoção e agilização de mecanismos de investigação e efectiva repressão de comportamentos anti-éticos, eficazes e céleres;
- Subsistema administrativo: medidas tendentes, designadamente, a - enunciar e esclarecer padrões; formar em valores e atitudes éticas; clarificar, orientar e acompanhar a actividade das organizações públicas e dos respectivos agentes; efectivar cultura de mérito alheia a outras considerações que não o serviço público; implementar comissões de ética administrativa.

Vejam, pois, o posicionamento de Portugal à luz do relevado sistema de suporte à Ética da Administração Pública, conferindo assim, ainda que perfunctoriamente para não alongar o texto, cada um dos referidos pilares.

O Sistema cultural. Será que a cultura portuguesa favorece a Ética? Têm-se registado da parte do Estado ou de Organizações da Sociedade Civil iniciativas com visibilidade no sentido da promoção da Ética na vida pública?

²⁸ “Só se pode conhecer o inimigo ou o mal que se conhece. E neste caso não chegam as medidas sumariamente preventivas ou até as instituições directamente repressivas e castigadoras. É necessário reconstruir o fenómeno em toda a sua dimensão”.(Oliveira:1990:19).

²⁹ Toma-se aqui o termo sistema no sentido de conjunto de elementos interligados tendentes a uma finalidade, em que alterações num deles tem normalmente repercussão nos demais. A boa combinação e integração dos elementos componentes do sistema são designadas de sinergia, ou seja o efeito interactivo coordenado dos vários subsistemas na realização da finalidade ou objectivo. O efeito resultante da acção dos vários elementos é superior ao valor do conjunto dos subsistemas em actuação individual na obtenção do resultado esperado.

³⁰ A título de exemplo, anote-se a actuação do Governo Brasileiro que, nos últimos anos, tem promovido ou patrocinado generalizadas campanhas, que chegam aos mais recônditos lugares, designadamente sobre a *responsabilidade fiscal*, formação em ética – especialmente para o funcionalismo – e participação local nas escolhas públicas, mediante os procedimentos de *orçamento participativo*.

Os valores partilhados em grupo, os padrões de pensar, sentir e agir em sociedade condicionam naturalmente as nossas decisões, orientam os nossos comportamentos³¹. Até que ponto a ambiência cultural portuguesa favorece de modo geral a participação social e a cidadania e em especial a Ética dos agentes públicos, designadamente dos agentes administrativos? Apenas algumas notas.

A cultura põe hoje em primeiro plano o sucesso individual³², o ter, o consumo... face a valores ainda há pouco predominantes na escala social quais a honra, a palavra dada, a honestidade, a probidade... A importância atribuída aos outros, a solidariedade, os direitos alheios... pesem embora sinais promissores em determinadas franjas parecem não constituir ainda paradigmas fundamentais. Importante é o sucesso pessoal ainda com ultrapassagem de direitos legítimos de terceiros. Pagar impostos, colaborar para o bem colectivo em função das possibilidades parece menos importante do que o engenho e a arte de eximir-se às obrigações para com a sociedade. “Roubar ao Estado não é pecado!”; “fugir aos impostos não é censurável, é esperteza!”; “quem não aproveita as oportunidades é parvo”! “Todos fazem assim, porque não eu?” Expressões e estados de alma deste género parecem continuar bem difundidos em todos os estratos na sociedade portuguesa. Dos outros, da sociedade, do Estado tudo se requer, tudo se exige – enfatizam-se os direitos, obnubilam-se os deveres!

Tais padrões sociais ainda hoje prevalecentes na sociedade portuguesa e, ao que parece, adoptados por figuras que se posicionam e se requerem como modelos a imitar não se afiguram susceptíveis de induzir condutas éticas em geral e em especial dos agentes administrativos³³

O *Sistema político*. Os cidadãos confiam naqueles que livremente escolhem para serem os titulares do poder político, conferindo-lhes legitimidade para os representarem. A legitimidade democrática, porém, reforça-se pelo exercício do poder: a confiança dos cidadãos reforça-se pela convicção de que aqueles que são legítimos titulares do poder político exercem suas funções no exclusivo interesse público, constituindo-se como exemplos de conduta ética ímpolita, acima de qualquer suspeita.

Ora, a recorrência de suspeitas de promiscuidade entre a política e negócios privados³⁴, a morosidade de investigação e julgamento, a raridade de punição de figuras da área política cria imagem negativa dos políticos que mina a confiança dos cidadãos e desincentiva comportamentos éticos por parte da Administração Pública³⁵.

³¹ “A prevenção da corrupção, de modo a limitá-la a níveis sem significado social grave, não se pode fazer apenas ao nível do temor à repressão; faz-se sobretudo ao nível dos valores e dos modos de comportamento que cada sociedade gera e transmite como sinais aos indivíduos que a compõem” (Lopes:1990:50).

³² “Estão assim criadas as condições psicológicas para uma verdadeira corrida à riqueza, a qualquer preço. Quando esta obsessão não reconhece os limites impostos pela ética, o que importa é que se consiga escapar às malhas da lei e iludir quem tenha de zelar pelo seu cumprimento” (Costa: 1990:16).

³³ Cf. Sousa: 2008.

³⁴ “O repetido discurso oficial ou as constantes notícias sobre a corrupção podem ser úteis para restabelecer incessantemente a funcionalidade do sistema reduzindo e auto – regulando a complexidade do viver social, mas não significa que esteja a contribuir para a diminuição ou irradiação na prática social dos actos de corrupção” (Oliveira: 1990:20).

³⁵ No dizer do Relatório da Alta Autoridade Contra a Corrupção de 1987, “a corrupção em que se introduza para mais um factor político (seja ele partidário ou de tráfico de influências e jogos de poder) rodeia-se frequentemente de uma alegada respeitabilidade e firma-se numa rigorosa “lei do silêncio” – aqui geralmente apresentada como referida a um pretenso interesse colectivo, de grupo ou mesmo nacional”.

O Sistema jurídico. O nosso sistema jurídico é pródigo em legislação de suporte à Ética, esclarecendo e tutelando comportamentos anti-éticos mediante a sua força coactiva própria. Sem pretensões de sermos exaustivos, anatem-se os seguintes normativos:

- *Constituição da República:* proclama a prossecução do interesse público (*art. 266º, nº1*) e enuncia como seus princípios de actuação – a igualdade, a proporcionalidade, a justiça e a boa fé (*art. 266º, nº2*) e explicita que os funcionários estão exclusivamente ao serviço do interesse público (*art. 269º, nº1*);
- *Código do Procedimento Administrativo:* proclama os valores da legalidade, serviço público, justiça, proporcionalidade, confiança e celeridade; assegura o direito de participação dos interessados nos processos da Administração; impõe a fundamentação das decisões...;
- *Regulação de conflitos de interesses:* matéria objecto de estatuição de vários diplomas, em especial: do Decreto-Lei n.º 413/93, de 23 de Dezembro, que considera necessário “insistir na clarificação de regras e na definição mais precisa das condutas, mediante a adopção de soluções para as lacunas que têm vindo a ser detectadas na matéria, reforçando os dispositivos e instrumentos existentes”³⁶. Diplomas específicos contemplam a regulação de conflitos para altos cargos públicos e para agentes políticos³⁷;
- *Estatuto Disciplinar para os Trabalhadores que exercem Funções Públicas*³⁸: define o dever de isenção como o de “...não retirar vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras, das funções que exerce, actuando com independência em relação aos interesses e pressões particulares de qualquer índole, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos” – e estabelece sanções para a sua violação³⁹;
- *Código Penal:* tipifica os seguintes crimes: corrupção; abuso de poder; tráfico de influências; peculato; participação económica em negócio; suborno e concussão.

O Sistema judicial. O País dispõe de todo um aparelho de investigação criminal e de um sistema judiciário votado à investigação e julgamento de eventuais delitos.

A opinião pública, porém, tem a percepção de que a morosidade e falta de eficácia do sistema, gera sensação de impunidade e de que, face ao risco, “o crime compensa”.

³⁶ Tipifica as situações susceptíveis de gerar conflito de interesses – pessoal, familiar, económico...; impõe o controlo político de todas as situações de autorização de actividades privadas; estabelece parâmetros de apreciação destas situações; exige aos funcionários comunicação casuística de potenciais conflitos de interesses em que se venham a encontrar; impõe a cessação imediata de qualquer actividade autorizada se, supervenientemente, o conflito puder vir a ocorrer.

³⁷ Figurando designadamente: incompatibilidades específicas para tais cargos; impedimentos após a cessação de funções; controlo do enriquecimento no exercício de funções públicas mediante a deposição de declarações de património junto do Tribunal Constitucional no início e no termo de funções; Comissão Parlamentar de Ética, no caso de eleitos para o Parlamento.

³⁸ Lei nº 58/2008, de 9 de Setembro.

³⁹ Ouve-se, por vezes, dizer nos meios administrativos que a efectiva aplicação do Estatuto Disciplinar, salvo em alguns corpos especiais como as forças armadas e as forças de segurança, parece ter caído em desuso, questão que importaria averiguar.

O Sistema administrativo. No sistema administrativo de suporte à Ética compreendem-se especialmente as declarações de princípios, a formação, a gestão das organizações e das pessoas:

- *Declarações de Princípios.* Para além dos proclamados nos referidos diplomas jurídicos, avultam: a “*Carta Ética da Administração Pública*”, 1989, que enuncia 10 princípios éticos, cujo primeiro - Princípio do Serviço Público reza assim: “Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo”; a *Carta Deontológica do Serviço Público*, 1993 – que estipula os principais deveres do funcionalismo para com os cidadãos, a Administração e os órgãos do poder político, decorrentes dos seguintes valores fundamentais: serviço público; legalidade; neutralidade; responsabilidade; competência e integridade.
- *Formação em Ética.* Da pesquisa que foi possível efectuar: não se registam cursos de formação⁴⁰ nem inicial, nem de qualificação ou reciclagem em todo o sistema público de formação da Administração Pública⁴¹. Por outro lado, sendo certo que algumas formações superiores profissionalizantes incluem unidades curriculares de Ética nos respectivos planos de estudos – caso por exemplo da Enfermagem – em perto de uma dúzia de licenciaturas em Administração Pública a Ética não entra autonomamente nos respectivos currícula.
- *Gestão das organizações e das pessoas.* Neste âmbito releva particularmente: a) a questão da transparência de actos e procedimentos – as decisões já têm por lei⁴² de ser fundamentadas mas, não obstante o avanço imposto pelas novas regras de contratação pública, continua difícil o seu escrutínio por parte da opinião pública quando os recursos tecnológicos permitiriam acesso alargado aos cidadãos; b) no que concerne à gestão de pessoas, para além da inexistência de concursos públicos centralizados de ingresso e acesso nas carreiras, subsistindo a ideia muitas vezes de escolha discricionária, o novo modelo de avaliação permite soluções alheias ao mérito por “opção gestionária”⁴³ atendendo eventualmente a outros critérios que não o do mérito e do interesse público; acresce que os dirigentes superiores são de livre escolha do poder político⁴⁴ mecanismo que se presta a contemplar lealdades estranhas

⁴⁰ No entanto, o Relatório do GRECO – Grupo de Estados Contra a Corrupção, de 10 de Outubro de 2008, em nota ao ponto 15., informa de que: “No que diz respeito aos funcionários públicos em geral, o Instituto Nacional de Administração organizou acções de formação em 2008 sobre procedimentos disciplinares no serviço público e disposições processuais correspondentes; responsabilidade civil, disciplinar, criminal e financeira no serviço público; legislação disciplinar no serviço público e regras de conduta e de ética no serviço público”. Parece, no entanto, tratar-se de conteúdos programáticos de acções de formação não especificamente dedicadas às questões da Ética.

⁴¹ O direito à formação profissional do funcionalismo público é especialmente assegurado por estrutura pública de formação da Administração que integra órgãos centrais, o INA – Instituto Nacional de Administração, para a Administração Central; o CEFA – Centro de Estudos de Formação Autárquica, para as Autarquias Locais; centros de formação sectorial, no caso de alguns ministérios, núcleos de formação, no âmbito das diferentes organizações públicas incumbidos designadamente da elaboração e implementação do respectivo Plano de Formação.

⁴² Vide especialmente o art.º 268º da Constituição e artºs 120º a 125º do Código do Procedimento Administrativo.

⁴³ Vide artºs 7º e 46º, 47º e 113º da Lei nº 12 A / 2008, de 27 de Fevereiro.

⁴⁴ Vide artº 18º do Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública, Lei nº 2/2004, alterada pela Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto. Aquando da discussão deste último diploma na Assembleia da República, em intervenção de 22 de Junho de 2005, dizia o deputado Jorge Machado: “Este diploma também não ajuda a este objectivo uma vez que

ao interesse geral, sendo que os dirigentes não são geralmente vistos como fortemente comprometidos com a Ética pelo exemplo, pela atenção aos subordinados em situações de especial risco ético⁴⁵, designadamente pela rotação de funcionários expostos a especial risco ético, prática que de modo geral foi abandonada na Administração; por último, não estão instituídas comissões de ética ao nível das nossas organizações públicas, prática seguida de há muito por algumas Administrações e que o novo contexto administrativo fez difundir em administrações públicas que não tinham tradição em tal mecanismo de apoio à Ética Pública.

7. Conclusões e novas pistas de actuação

Propusemo-nos neste trabalho esclarecer como é que – face a um novo contexto administrativo em que emergem novos riscos éticos – se posiciona a Administração Pública Portuguesa em relação a outras administrações que enfrentam problemas semelhantes. Estarão ajustados às necessidades os mecanismos tendentes a favorecer comportamentos correctos por parte dos funcionários portugueses?

O estudo preliminar da problemática parece apontar algumas linhas de reflexão e de actuação, carecendo embora algumas de melhor aprofundamento. Sintetizando, pois:

Supondo liberdade e responsabilidade, a problemática da Ética consiste em discernir o que é certo do que é errado e agir de acordo com o que é correcto, podendo considerar-se como corrupto todo o comportamento anti-ético ou seja apodrecimento do padrão de acção.

Há uma esfera específica da Ética da Administração Pública orientada pelo primado do serviço público que, não sendo instintiva, carece de apoios que favoreçam comportamentos congruentes com o interesse geral.

A Ética da Administração Pública confronta-se hoje com riscos acrescidos especialmente advindos de mudança de paradigma das administrações hodiernas.

Conscientes de tais riscos, organizações internacionais e governos têm adoptado providências que favoreçam comportamentos correctos por parte do funcionalismo.

Tais providências de apoio podem apreciar-se numa perspectiva sistémica, conjugando factores culturais, políticos, jurídicos, judiciais e administrativos, cuja eficácia se apresenta acrescida face a actuações não planeadas e integradas de actuação sectorial e casuística.

O contexto cultural português não é propício a altos padrões éticos da Administração Pública, acrescendo que não são notórias e significativas acções de modificação de tal envolvente mediante actuação senão ao nível da legislação.

Portugal tem, de facto, privilegiado a produção legislativa tendente a dissuadir comportamentos desviantes a tal ponto que evoca a célebre frase de Tácito relativa à corrupção

alarga de uma forma muito significativa as nomeações, e não privilegia os concursos. É o cartão do partido a sobrepor-se à competência, impondo assim restrições ao princípio da imparcialidade da Administração Pública, estabelecendo condições para a sua partidarização pelos governos”.

⁴⁵ Mas “não basta que o agente fiscalizador seja tecnicamente capaz, é também necessário que esteja apoiado em estrutura técnico - administrativa que lhe faculte certa liberdade de actuação apoiada em confiança hierárquica responsável. Só assim a fiscalização poderá ser responsável e responsabilizável” (Ferreira:1990:49).

da república (⁴⁶), embora o aparelho judicial não demonstre eficácia na averiguação e sancionamento dos ilícitos, podendo gerar assim uma percepção de anomia disfuncional a toda a ordem social.

No âmbito das organizações públicas, face a iniciativas estrangeiras, subsistem áreas susceptíveis de melhorar o sistema, designadamente: pela avaliação do procedimento de designação dos dirigentes no sentido de privilegiar lealdade e compromisso com o serviço público; pela potenciação de maior interesse dos dirigentes no acompanhamento dos funcionários em situações de especial risco ético; pela formação generalizada do funcionalismo em Ética; pela activação de mecanismos que favoreçam o ingresso e acesso nas carreiras atendendo apenas ao mérito e não a opções que envolvam discricionariedade; pela avaliação independente das recentes medidas de aferição do desempenho individual e organizacional; pela ponderação da pertinência e oportunidade da introdução, ainda que experimental, de Comissões de Ética nos serviços e organismos públicos.

Actuação efectiva neste domínio carece de melhor estudo, designadamente empírico, que valide ou infirme asserções que se deixam expendidas mais como hipóteses de trabalho do que como proposições confirmadas. Para tanto, – no sentido de conhecer a realidade actual da Administração Portuguesa – vista por dentro mas com alguma hipótese de isenção – ocorre referir a pertinência de ouvir as sucessivas coortes dos diplomados no CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública que, ao longo de dez anos, vem formando anualmente mais de meia centena de licenciados para ingresso na carreira de técnico superior da Administração Pública⁴⁷. De interesse igualmente se afigura conhecer os projectos do Conselho de Prevenção da Corrupção⁴⁸ que, parecendo privilegiar outros mecanismos que não o mero incremento legislativo, segundo recentes declarações à Comunicação Social, se encontra ainda em fase de estruturação interna.

Bibliografia

Ardant, P. (1994). La corruption in *Pouvoirs - revue française d'études constitutionnelles et politiques*. (Nº31).

Aristóteles (2006): *Ética a Nicómaco*. Lisboa: Quetzal.

Arnsperger, C. & Van Parijs, P. (2004). *Ética económica e social*. Porto: Afrontamento. (Original publicado em 2000).

⁴⁶ *Corruptissima republica plurimae legis* – quanto mais corrupta é a república mais numerosas são as leis, Anais, 3, 27, 3.

⁴⁷ O CEAGP confere formação generalista em gestão pública, garantida aos diplomados o ingresso na carreira geral de Técnico Superior da Administração Pública. O recrutamento de âmbito nacional para frequência do curso é realizado anualmente, podendo candidatar-se licenciados de qualquer área de formação, com ou sem experiência profissional prévia.

⁴⁸ O Conselho de Prevenção da Corrupção, criado pela Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro, é uma entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver actividade de prevenção da corrupção, competindo-lhe, entre outras atribuições, recolher informações relativas à prevenção da corrupção; colaborar com a Administração Pública na adopção de medidas internas de prevenção como a elaboração de códigos de conduta ou a promoção de acções de formação.

- Bilhim, J. & Quadros, E. (2004). *Manual de técnicas de desburocratização e procedimentos administrativos*. Oeiras: INA.
- Caupers, J. (2002). *Introdução à ciência da administração pública*. Lisboa: Âncora.
- Costa, B. (1990). A corrupção e as condições sociais, económicas e políticas in *Jornadas sobre o fenómeno da corrupção – textos de apoio*. Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção.
- Denhardt, R., (1995). *Public administration: an action orientation*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- De Zan, J. (2004). *La ética, los derechos y la justicia*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer Uruguay.
- Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público [DGAEP] (2005). *Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa – 2005*, Lisboa, DGAEP.
- Ferreira, J. (1990) Obras públicas – concursos, cadernos de encargos e fiscalização”, in *Jornadas sobre o fenómeno da corrupção – textos de Apoio*. Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção.
- Figueiredo, J. (1988). *Deontologia e ética do serviço público – contributos para uma sistematização da ética profissional dos funcionários*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Fonseca, M. (2002): *Dos direitos privados às responsabilidades públicas: os novos espaços e papéis do cidadão – mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas: um estudo de caso em Lisboa*, Lisboa, ISCTE.
- Izquiero, A. (1997. Ética y administración in *La nueva administración pública*. Madrid.
- Jonas, H. (2005). *Pour une éthique du futur*. Paris: Payot & Rivages.
- Kant, I. (1988). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70.
- Kant, I. (2005). *A metafísica dos costumes*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lopes, E. (1990). Fenómenos de corrupção e ética nos negócios, in *Jornadas sobre o fenómeno da corrupção – textos de Apoio*. Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção.
- Maquiavel (2005). *O Príncipe*. Lisboa: Guimarães Editores.
- Maréchal, J-P. (2006). *Ética e economia: uma oposição artificial*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Mill, J. S. (2000). *A Liberdade; Utilitarismo*. São Paulo: Martins Fontes.
- Ministério da Justiça (2007). *Prevenir a corrupção – um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos*. Lisboa, GRIEC.
- Moreira, J.(2002). *Ética, democracia e estado: para uma nova cultura da administração pública*. Lisboa: Principia, 2002.
- Mozzicafreddo, J. P.& Gomes, J. S. (2001). *Administração e política – a reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta.
- Mozzicafreddo, J. P., Gomes, J. S., & Baptista, J. S. (2003). *Ética e Administração – como modernizar os serviços públicos*. Oeiras: Celta.
- Nolan, L. (1997). *Normas de conduta para a vida pública*. Brasília: ENAP, 1997.

- Ogien, R. (2007). *L'éthique aujourd'hui. Maximalistes et minimalistes*. Paris : Gallimard.
- Oliveira, P.(1990). Aspectos Sociológicos da Corrupção in *Jornadas sobre o fenómeno da corrupção – textos de apoio*. Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (1996). *L'éthique dans le secteur public - questions et pratiques actuelle*. Paris: OCDE.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (1996). *Ethics in the public service - current issues and practice*, Paris: OCDE.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (2007). *Guidelines for managing conflict of interest in public service*. Paris: OCDE.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (2005). *Managing conflict of interest in the public secteur*. Paris: OCDE.
- Organização das Nações Unidas [ONU] (1997). “Guiding principles in public service ethics”, in *Ethics, professionalism and the image of the public service* (Relatório da Secretaria da ONU para o 13º Encontro do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas para Administração Pública e Finanças). Washington: ONU.
- Queiroz, R. (2009). *Justiça social e estabilidade – a defesa do pluralismo na filosofia política de Rawls*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Rachels, J. (2003). *Elementos de filosofia moral*. Lisboa: Gradiva.
- Rawls, J. (2001). *Uma teoria da justiça* Lisboa: Editorial Presença.
- Reale, G. (2001). *Introdução a Aristóteles*. Lisboa: Edições 70.
- República de Moçambique [RM] (2001). *Estratégia global da reforma do sector público 2001-2011*. Maputo: Imprensa Nacional.
- Ribeiro, P.(1990). Notas sobre o crime de corrupção e poderes discricionários, in *Jornadas sobre o fenómeno da corrupção – textos de apoio*. Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção.
- Rocha, J. (2001): *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- Rothbard, M. (1991). *L'éthique de la liberté*. Paris: Les Belles Lettres.
- Singer, P. (1993). *Ética prática*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- Singer, P. (2006). *Como havemos de viver? A ética numa época de individualismo*. Lisboa: Dinalivro.
- Singer, P. (2004). *Um só mundo – a ética da globalização*. Lisboa: Gradiva.
- Smith, A. (2007). *La riqueza de las naciones. Libros I-II-III y selección de los Libros IV y V* (1ª ed., 4ª reimpressão). Madrid: Alianza.
- Sousa, L. & Triães, J. (2009). Pistas para uma análise da reputação dos funcionários públicos. In: Sousa, L. (Org.) *Ética, estado e economia - atitudes e práticas dos europeus* (pp. 153-176). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Soares, L. (2008): *A Ética na Administração Pública*, Lisboa, ISCSP.
- Sousa, L. S. & Triães, J. (Participação de Dores, A. P., Jatali, C. & Magone, J. M.) (2008): *Corrupção e os portugueses – atitudes, práticas e valores*. Lisboa: RPC Edições.

WILLBERN, Y, (2001). Types and Levels of Public Morality, in *Classics of Administrative Ethics*. Boulder: Westview Press.

Wittgenstein, L. (2007). Conferencia sobre Ética. In: Gómez, C. (Ed.) *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX* (1ª ed., 3ª reimpressão, pp. 112-122). Madrid: Alianza.