

"IMPLEMENTING EFFECTIVE ETHICS STANDARDS IN GOVERNMENT AND THE CIVIL SERVICE" DE HOWARD WHITTON: UMA RECENSÃO CRÍTICA

Sandra Patrícia Marques Pereira¹

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia²

RESUMO: A ética é o alicerce dos comportamentos cívicos das comunidades, e estes definem a forma justa e equilibrada em que devemos viver. Em "*Implementing Effective Ethics Standards In Government And The Civil Service*", da autoria de Howard Whitton, são apresentados mecanismos práticos de Boa Governança, com o intuito de institucionalizar e definir padrões de uma conduta ética integrada na Governança Pública. A presente revisão crítica tem como objetivo discutir os mecanismos apresentados no artigo analisado, assim como refletir sobre padrões éticos e Boa Governança na Administração Pública.

Palavras-chave: Ética. Administração Pública. Governança Pública. Boa Governança.

"IMPLEMENTING EFFECTIVE ETHICS STANDARDS IN GOVERNMENT AND THE CIVIL SERVICE" FROM HOWARD WHITTON: A CRITICAL REVIEW

ABSTRACT: Ethics are the foundation of civic behaviors in communities. Civic behaviors define the fair and balanced way in which we should live. In "*Implementing Effective Ethics Standards In Government And The Civil Service*", by Howard Whitton, practical mechanisms of Good Governance are presented, with the aim of institutionalizing and defining standards of comprehensive ethical conduct in Public Governance. This critical review aims to discuss the mechanisms presented in the

¹ Assistente Convidada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Doutoranda em Ciências da Administração na Escola de Economia e Gestão, da Universidade do Minho, Portugal. Mestre em Administração Pública, com especialização em Administração da Justiça pelo ISCSP-Universidade de Lisboa, Portugal. Licenciada em Administração Pública pelo ISCSP-Universidade de Lisboa, Portugal. E-mail: sandrapmpereira97@gmail.com

² Professor Associado Convidado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Doutor em Ciências Sociais, com especialização em Administração Pública. Consultor na Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal. E-mail: pcorreia@fd.uc.pt

analyzed article, as well as to reflect on ethical standards and Good Governance in Public Administration.

Keywords: Ethic. Public administration. Public Governance. Good Governance.

1. INTRODUÇÃO

O artigo científico "*Implementing Effective Ethics Standards In Government And The Civil Service*", da autoria de Howard Whitton, foi publicado em fevereiro de 2001, na organização *Transparency International*.

O autor foca-se na apresentação de um conjunto de mecanismos práticos de *Good Governance*, com o intuito de institucionalizar e definir padrões de uma conduta ética integrada na Governança Pública de um país. Os mecanismos mencionados foram selecionados baseados na experiência da Austrália, Nova Zelândia, Canada, Reino Unido, Coreia do Sul, Marrocos e Etiópia.

O objetivo central do artigo, é alertar para a necessidade de auxiliar os códigos de ética e códigos de conduta com práticas benéficas para a sociedade, e assim combater e erradicar comportamentos indesejados. Cada vez mais, a sociedade espera padrões éticos e íntegros elevados no serviço público fornecido.

Para muitas pessoas a ética ainda se apresenta apenas como um discurso. A prova de tal, é a existência de atos indesejados na nossa sociedade, como fraude, corrupção, delitos financeiros, entre outros (Maia, 2016a). É essencial a operacionalização dos valores por todos os cidadãos, transparecendo os valores nas ações, e as condutas devem assim partir desses valores íntegros e éticos. Apenas deste modo será possível combater as práticas indesejadas na sociedade no geral (Maia, 2016b), mais especificamente na Administração Pública.

Quando mencionamos práticas indesejadas, nesta recensão crítica referimo-nos essencialmente ao termo corrupção. Este é utilizado quando uma pessoa, num cargo superior, aceita realizar uma prestação de serviços em troca de certo benefício. Implica uma ação ou omissão, a prática de um ato lícito ou ilícito, com uma vantagem indevida para proveito próprio ou de terceiros. Corrupção é quando se altera uma ordem de regularidade, estabilidade e confiança (DGPJ, 2021).

Assim, habitualmente falávamos em apenas três “Es” na Administração Pública, isto é, economia, eficiência e eficácia, contudo, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é necessário ir mais além e acrescentar outro “E”, a ética. É premente que esta seja bem compreendida, para se agir como é suposto num estado de direito, com um sistema de controlo democrático, e assim será possível falar de uma “nova” Administração Pública, na qual o cidadão confia na máquina pública (Correia, Ferreira & Bilhim, 2019).

2. GOOD GOVERNANCE

As ideias-chave do artigo "*Implementing Effective Ethics Standards In Government And The Civil Service*" de Howard Whitton são: mecanismos de Good Governance, mecanismos efetivos, códigos de ética, códigos de conduta, padrões éticos e combate as práticas corruptas.

De acordo com a UNESCAP (2009), a conceito de Good Governance interioriza oito características principais, que aplicadas em conjunto e continuamente, asseguram a diminuição da corrupção, e o melhor funcionamento da Governação Pública. As oito características são: participação, transparência, estado de direito, responsabilidade, orientação por consenso, equidade e inclusão, eficiência e eficácia e por fim, *accountability*.

A participação é a chave para a implementação da *Good Governance*, esta pode ser direta ou através de intermediários legítimos. Esta participação deve ser informada e organizada. Ao mencionar transparência, o autor refere-se a tomada de decisão com respeito a legislação, informação disponível e acessível para quem seja afetado por tal decisão (UNESCAP, 2009).

Em terceiro, o estado de direito, que de acordo com a Constituição da República Portuguesa, artigo 2º: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da

democracia participativa.” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, 1976).

A característica de responsabilidade, aplica-se principalmente ao tratamento responsável perante os stakeholders. A orientação por consenso, para a *Good Governance*, é fundamental para a mediação dos variados interesses da sociedade para existir consenso no que será o melhor a atingir para toda a comunidade. Isto implica um trabalho complexo de contextos históricos, culturais e sociais. Outra vertente fundamental nos dias de hoje, é a equidade e inclusão, todos os membros devem sentir-se incluídos na comunidade, isto requer uma especial atenção aos grupos mais vulneráveis. Para uma melhor utilização dos recursos e do desempenho da Governação Pública, a eficiência e eficácia, necessitam de estar presentes, lado a lado com a ética (UNESCAP, 2009).

E por fim, a *accountability*, ou prestação de contas, no sentido de uma maior responsabilidade de quem presta as contas e de quem exige esse serviço. Para além do sentido técnico, estamos perante o dever de demonstrar que os recursos foram geridos de forma mais eficaz, eficiente e económica, sendo responsabilidade dos decisores financeiros a resposta perante o cidadão sobre estas questões (Brody, 2008; Catarino, 2016).

3. PADRÕES ÉTICOS

No estudo da introdução de mecanismos práticos para uma definição de padrões éticos, o autor apresenta três áreas que necessitam de uma maior atenção.

Em primeiro, antecipar ameaças específicas aos padrões éticos e a integridade no serviço público, ameaças estas que possam enfraquecer os valores e o comprometimento aos mecanismos de *Good Governance*, e assim será necessário preparar respostas políticas e de gestão. Em segundo lugar, um fortalecimento das competências éticas dos funcionários públicos e os mecanismos para suportar uma cultura ética suportada pela responsabilidade profissional, autodisciplina, e estado de direito. E a terceira área, surge como o desenvolvimento de práticas e processos administrativos que promovam valores éticos e íntegros, ou seja técnicas eficazes de gestão do desempenho.

Howard Whitton apresenta um argumento principal para a necessidade do estudo destas temáticas, que se pauta pela insuficiência dos códigos de ética e de conduta.

Nas palavras do autor, um código de ética é “*uma declaração geral de valores fundamentais que definem o papel do serviço civil. Os códigos de ética modernos estabelecem princípios gerais, como integridade, transparência, responsabilidade, confiança, entre outros, mas dão pouca atenção a como estes princípios devem ser aplicados*” (2001, p. 3).

Por outro lado, um código de conduta é um documento que “estabelece um conjunto de padrões específicos, esperado numa serie de circunstâncias realistas representando a interpretação requerida por uma determinada organização dos valores ou princípios centrais considerados importantes para seu trabalho” (Whitton, 2001, p.3).

Recentemente, os dois códigos confundiam-se. Contudo, a partir de 1990 a distinção torna-se mais clara. Isto porque, em primeiro lugar, os funcionários começam a perceber que as ações criminais baseadas na violação do código eram facilmente derrotadas, e em segundo lugar, os valores fundamentais das novas gerações estavam em conflito com os das gerações anteriores.

Deste modo, em 1996, o Serviço da Gestão Pública da OCDE, decide apoiar um modelo de normas e princípios éticos juntamente com Códigos de Conduta específicos que estabelecem condutas que refletiam o trabalho de cada organização específica, tanto em termos de padrões que se ambiciona, quanto disciplinares, de modo que haveria pouca dúvida sobre o que era uma conduta proibida e o que era exigido, reconhecendo assim, que os factos variam conforme as circunstâncias.

Assim, a maior parte das sociedades modernas defendem os seguintes princípios éticos nos seus códigos de ética: Servir o Interesse Público, Transparência, Integridade, Legitimidade, Justiça, Responsabilidade, Eficiência e Eficácia. Como podemos constatar, princípios estes que vão ao encontro com as características de Good Governance, acima enunciadas.

Contudo, na opinião do autor, a criação minimalista de um código de ética ou até de conduta, proibindo conflitos de interesses, encorajando a imparcialidade e o aumento do serviço a sociedade, esperando que este esforço seja suficiente no

combate a práticas corruptas, apresenta-se como insuficiente e com pouco impacto na realidade.

A implementação destes princípios nos códigos de ético e conduta, devem ser acompanhados pela formação profissional necessária e continua, pela institucionalização pela gestão e liderança comprometida pelos grupos políticos e administrativos. Só assim, os códigos irão valer mais do que um simples documento de papel.

Deste modo, apresento de forma sintética e clara, os mecanismos específicos propostos por Howard Whitton para auxiliar os códigos de ética e conduta.

O primeiro mecanismo é a criação de gráficos do serviço público como padrões éticos, permitindo uma maior ênfase do serviço público fornecido e uma melhor prestação de contas. Apresenta-se como uma prática e princípio de serviço de qualidade, accountability e monitorização de performance. Ao tornar o serviço mais transparente, será mais fácil detetar práticas corruptas, performances fracas, obstrução administrativa, má administração e uso inapropriado na tomada de decisão administrativa.

Como segundo mecanismo, surgem as leis contra a “Maladministration”. Este conceito refere-se a tomada de decisão que vai contra a lei, sem justificação, falta de processo justo, feita sem consideração com o mérito ou até de forma corrupta. Pode assim levar ao “office abuse”, ou seja, o abuso do poder de cargos públicos para ganho privado. Por outro lado, pode ser simples incompetência.

De seguida, as leis e organizações contra corrupção, para o reporte de casos e interiorizar na sociedade o dever de denunciar, mesmo sendo apenas uma simples suspeita.

Novamente, para assegurar a accountability na governação pública, outro conjunto de mecanismos essenciais são o direito a obter acesso a informação oficial, o direito a procedimentos justos, o direito a obter justificações para decisões oficiais e direito a revisão de decisões oficiais. Esta é uma forma promover a transparência e accountability, reconhecendo os direitos dos cidadãos a procedimentos justos. De acordo com esta linha de pensamento, vários países criaram leis que defendem que quando um cidadão esta implicado em certa decisão oficial, este tem o direito a uma revisão da decisão.

Como reforço ao combate da corrupção, surge o direito a proteção em casos de “Whistleblower”. Este termo significa “Informador”, ou seja, quando um funcionário ou cidadão reporta um caso fora do normal, qualquer tipo de suspeita ou real corrupção, má conduta ou má administração. O grande objetivo da proteção de “Whistleblower”, é encontrar o equilíbrio razoável para incentivar a divulgação de irregularidade. Uma divulgação será apenas considerada e protegida se feita a uma autoridade reconhecida e baseada em honestidade e bases razoáveis.

As leis de proteção de informadores requerem que a governação forneça procedimentos efetivos para a realização de divulgação de casos e que proteja ao máximo a identidade do delator.

De seguida, defendendo o enfase dado nos últimos anos ao *Value for Money*, seria positivo uma reforma na gestão das finanças públicas. O intuito pauta-se pelo controlo e gestão estratégica dos dinheiros públicos, para maximizar os benefícios do governo e da sociedade. Assim apresenta-se mais um esforço no controlo a corrupção, desperdício e ineficiências.

Outro mecanismo relevante, é a reforma regulatória, pois ao eliminar os processos administrativos desnecessários (a famosa *red tape*) iremos reduzir os custos do Estado e a simplificação da máquina pública é uma aliada contra a corrupção.

Como observância do código de ética e conduta em ação numa organização, o seguinte mecanismo proposto é a realização de testes de integridade, com o intuito de detetar indivíduos que aceitem benefícios para a realização de algum ato inadequado.

Ao levar em consideração o aumento de relações entre o cidadão e o Estado, propõe-se a responsabilização dos cidadãos quando lidam com corpos públicos. É um desenvolvimento no campo da integridade, em que se exige que o cidadão observe uma série de responsabilidades de boa cidadania como por exemplo, honestidade, legalidade e prevenção da corrupção. Em caso de suspeita, deve ser realizado o reporte, proporcionando, deste modo um bom método de controlo.

O último mecanismo proposto é a reforma da gestão de recursos humanos. Espera-se que as práticas de gestão sejam objetivas, justas e razoáveis. Os gerentes devem ser treinados para lidar com tais questões, fornecendo avaliações

adversas sobre desempenho, impondo os processos de trabalho necessários, exigindo pontualidade e lidando com as reclamações dos funcionários, de forma eficaz e justa, para assim garantir que a eficiência do local de trabalho não seja comprometida desnecessariamente.

Uma organização ao melhorar o seu clima interno e externo reduz a aceitação da corrupção. Ao controlar a corrupção abrimos espaço para implementar práticas éticas.

Após a exposição das práticas sugeridas pelo autor, é importante entender em que patamar Portugal se encontra. Ao longo dos últimos anos, temos feito melhorias e evoluído nestas questões. Ao analisarmos brevemente o nosso quadro normativo, podemos concluir que estamos no caminho certo e a criar as bases para uma boa operacionalização dos valores e comportamentos éticos íntegros.

Iniciando pela nossa própria Constituição da República, podemos encontrar um conjunto de princípios fundamentais, direitos e deveres que abrem o caminho para o restante desenvolvimento do quadro normativo.

Podemos invocar como bons exemplos, o Código do Procedimento Administrativo e a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, onde encontramos princípios de Legalidade, Prossecução do Interesse Público e dos Direitos e Interesses dos Cidadãos, Boa Administração, Igualdade, Proporcionalidade, Justiça e Razoabilidade, Imparcialidade, Boa-Fé, Colaboração com Particulares, Participação, Decisão, Gratuitidade e Responsabilidade.

Com a Resolução do Conselho de Ministros nº. 18/93, de 18 de fevereiro de 1993, no XII Governo, foi aprovada a “Carta Deontológica do Serviço Público”, publicada em 17 de março na edição nº. 64 do Diário da República, que de forma embrionária, tinha como destino os funcionários públicos da administração central, regional ou local, dirigentes ou não (Bilhim, 2014).

Nesta presente Carta, estavam expostos valores fundamentais, como Serviço Público, Legalidade, Neutralidade, Responsabilidade, Competência e Integridade, e eram diferenciadas três áreas de deveres para os funcionários, em primeiro os deveres para com os cidadãos, em segundo os deveres com a administração e deveres para com os órgãos de soberania, órgãos de governo próprio das regiões autónomas e órgãos das autarquias locais (Correia, Ferreira & Bilhim, 2019).

Com a Resolução do Conselho de Ministros nº. 47/97, de 27 de fevereiro de 1997, foi aprovada a Carta Ética - Dez Princípios Éticos da Administração Pública

Assim, atualmente, a nossa Governação Pública, orienta-se pelo Serviço Público, pela Legalidade, Justiça e Imparcialidade, Igualdade, Proporcionalidade, Colaboração e Boa-Fé, Informação e Qualidade, Lealdade, Integridade, Competência e Responsabilidade.

Como forma de prevenir práticas de corrupção e infrações conexas na Administração Pública, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) recomendou que os serviços da Administração Pública que lidassem com a gestão de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, realizassem Planos de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas.

Deste modo, os diferentes serviços da Administração Pública, podem harmonizar este Plano às suas normas, procedimentos internos, códigos de ética e conduta, apresentando assim um referencial normativo pelo qual os funcionários públicos se devem basear na sua ação quotidiana.

Os serviços da nossa Administração Pública regem a sua conduta pelo interesse do serviço público e pela ética e conduta responsável, sempre subordinados a Constituição e à Lei.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ética é o que fundamenta os comportamentos cívicos da comunidade, e estes definem a forma justa e equilibrada em que devemos viver (Martins, Correia & Pereira, 2021). As características da Good Governance, apresentam-se como um ideal difícil de ser atingido. Poucos países conseguem alcançar na totalidade todo o cenário exposto. Contudo, é emergente a necessidade de se realizar um trabalho contínuo em direção a este ideal, e assim atingir o objetivo do desenvolvimento da sociedade nos conformes da Good Governance (UNESCAP, 2009).

Segundo Howard Whitton (2001) "*a conduta ética e a corrupção no serviço público são os dois lados de uma moeda*" (p.3). São realidades que vivem lado a lado e é necessário encontrar uma forma de lidar com esta dinâmica existente na nossa sociedade.

É fulcral a criação de códigos de ética e códigos de conduta para se iniciar o caminho para a ação ética e integra na sociedade. Contudo, é necessário ir além do papel e do quadro normativo.

O maior problema da implementação de um código de ética, é que nenhuma lei ou código será melhor que um individuo a reconhecer os problemas éticos existentes em certa organização ou vida quotidiana.

Assim, o grande foco deverá ser a operacionalização de todos os valores e princípios que foram apresentados ao longo da presente recensão critica.

Com o estudo do artigo, está operacionalização pode assim ser realizada, por exemplo, através de gráficos de serviço público como padrões éticos, leis contra a “má administração”, leis e agências contra corrupção, direito a obter acesso a informação oficial, direito a obter razões para decisões oficiais, direito a revisão de decisões oficiais, direito a procedimentos justos, direito a proteção em casos de informadores, reforma na gestão das finanças públicas, reformas regulatórias e de gestão de recursos humanos, testes de integridade e responsabilizar cidadãos quando lidam com corpos públicos.

A lentidão dos processos da administração pública tradicional são favoráveis as práticas de corrupção. Estas práticas mostram-se como uma enorme ameaça ao Estado de Direito Democrático, prejudicando as relações de confiança dos cidadãos com a Administração Pública.

Criar instrumentos e modelos que auxiliem a implementação da ética organizacional e comportamental, ou até o estudo e análise do que já foi realizado noutros casos, é uma mais-valia. Provar que a qualidade ética das decisões, melhora o desempenho da Administração Pública, é o desafio a ser aceite. Esta qualidade ética deve ser suportada por uma política para ser possível a sua efetivação, e de seguida se começar o processo de interiorização da ética no dia a dia da Administração Pública (Correia, Ferreira & Bilhim, 2019).

Cada organização tem as suas vicissitudes, as suas características próprias, uma cultura organizacional especifica e diferentes formas de ver como deverá ser a sua atuação. Assim, cada caso é um caso, e não podemos generalizar a operacionalização destes instrumentos. cabe a cada organismo decidir como o fazer,

de forma a ter um melhor aproveitamento e melhores resultados no seu meio. O importante é avançar e evoluir na interiorização da ética na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BILHIM, J. **As práticas dos gestores públicos em Portugal e os códigos de ética**. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, 35(69), 61-82, 2014.

BRODY, D. C. **The use of judicial performance evaluation to enhance judicial accountability, judicial independence, and public trust**. *Denver University Law Review*, 86(1), 2008.

CATARINO, R. J. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Editora Almedina, 2016.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. **Decreto de aprovação da Constituição de 10 de abril de 1976**. Diário da República n.º 86/1976, Série I. Disponível em:
<https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>

CORREIA, P., FERREIRA, D., & BILHIM, J. **O papel dos códigos de ética na administração do setor da saúde em Portugal: a visão dos dirigentes**. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (89), 79-95, 2019.

DGPJ - DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA. **Prevenir e combater a corrupção, o que é a corrupção?** Disponível em:
<https://dgpj.justica.gov.pt/Documentos/Prevenir-e-combater-a-corrupcao/O-que-e-a-corrupcao>

MAIA, A. **Ética, Conduta, Integridade e Integração e Coesão Social**, In Jornal i online de 16 de março, 2016b. Disponível em:
https://ionline.sapo.pt/artigo/500681/etica-conduta-integridade-e-integracao-e-coesao-social?seccao=Opiniao_i

MAIA, A. **Quando a Ética se torna uma noção vã**, In Visão eletrónica de 28 de abril, 2016a. Disponível em: <https://visao.sapo.pt/opiniao/ponto-de-vista/silencio-da-fraude/2016-04-28-quando-a-etica-se-torna-uma-nocao-va/>

MARTINS, N., CORREIA, P. M. A. R., PEREIRA, S. P. M. **A Evolução Histórica da Ética**” de Michel Renaud: Uma Recensão Crítica. *Synesis*, 13(1), 205-2014, 2021.

UNESCAP. (2009). **What is Good Governance?** Disponível em
<https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>

WHITTON, H. **Implementing effective ethics standards in government and the civil service.** *Transparency International*, 2, 2001.